

A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização

Cynthia Magalhães Pinto Godoi Quintão

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

Ricardo Carneiro

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

O dever constitucional de prestar contas é uma das principais obrigações a que está sujeito o agente público e, para sua fiscalização e controle, destaca-se a tomada de contas especial (TCE), com objetivo de resguardar o erário e responsabilizar os agentes malversadores de recursos públicos. Referenciado no conceito de *accountability* pública, o artigo examina a adoção da TCE aplicada a convênios celebrados pelo Executivo de Minas Gerais com municípios, por meio de levantamento, sistematização e análise de dados de processos distribuídos no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), entre 2002 e 2011. Os resultados obtidos evidenciam intempestividade no processamento do instrumento e reduzido alcance das decisões no tocante à responsabilização dos agentes causadores de danos ao erário, indicando que este não tem sido capaz de atender aos propósitos de sua instituição.

PALAVRAS-CHAVE: tomada de contas especial; prestação de contas; responsabilização; controle; Tribunal de Contas.

La auditoría especial como herramienta de control y responsabilización

El deber constitucional de rendir cuentas es una de las principales obligaciones a que está sujeto el agente público y, para su fiscalización y control, tiene destaque la Auditoría Especial (Tomada de Contas Especial — TCE), con el objetivo de proteger la hacienda pública y responsabilizar los agentes que asignan mal los recursos públicos. A partir de la referencia al concepto de *accountability* pública, el artículo examina la adopción de la TCE en convenios establecidos entre el Ejecutivo de Minas Gerais y los ayuntamientos, por medio de la coleta y análisis de datos de procesos desarrollados en el Tribunal de Cuentas de Minas Gerais (institución de contraloría externa), en el período de 2002 al 2011. Los resultados apuntan para la intempestividad en el procesamiento del instrumento y modesto alcance de las decisiones en lo que se refiere a la responsabilización de los agentes que

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612127943>

Artigo recebido em 11 dez. 2013 e aceito em 22 set. 2014.



producen daños a la hacienda pública, indicando que este instrumento no tiene sido capaz de cumplir con los propósitos de su creación.

PALABRAS CLAVE: auditoría especial; rendición de cuentas; responsabilización; control; Tribunal de Cuentas.

The special setting of accounts as a control and accountability tool

Rendering accounts is a constitutional requirement and one of the main obligations of public officials. Among other inspection and control tools, the Special Setting of Accounts (TCE) has the goal of protecting the treasury and punishing those who misuse public funds. Based on the concept of public accountability, this article examines the TCE application to agreements between the state government of Minas Gerais and municipalities. Proceedings, which were examined by the Tribunal de Contas (Court of Accounts) of Minas Gerais (TCEMG) between 2002 and 2011, were the target of this study. The results show untimely processing of the instrument and reduced range of decisions regarding the accountability of agents causing damage to the treasury. It indicates that the Court of Accounts has not been able to fulfill the purposes of its institution.

KEYWORDS: special setting of accounts; rendering of accounts; accountability; control; Tribunal de Contas (Court of Accounts).

1. Introdução

A administração pública não pode agir de forma arbitrária ou desarrazoada, devendo se submeter aos princípios constitucionais e regras jurídicas, que são os limites à atuação de seus agentes (Freitas, 2004). Isto demanda mecanismos capazes de assegurar uma atuação cada vez mais legítima, transparente, eficiente e *accountable* do Estado, como “dimensão crucial de uma ordem democrática, envolvendo diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes” (Arantes et al., 2010:109). Para tanto, os controles institucionalizados devem ser constantemente aprimorados, de forma a servir, ao mesmo tempo, como limitação à atuação dos agentes públicos e como termômetro da democracia em dada sociedade, constituindo verdadeiro escudo à corrupção, à improbidade, à falta de ética e de justiça na atuação do Estado.

No contexto brasileiro, dentre as submissões a que está sujeito o agente público ou qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre bens e recursos públicos, tem-se o dever constitucional de prestar contas, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988 (CF-88) (Brasil, 1988). Trata-se de princípio fundamental da ordem constitucional, por força da previsão contida no art. 34 da referida CF-88, segundo Silva (2005).

Com vistas ao controle e responsabilização daqueles que descumprem essa obrigação, destacam-se os Tribunais de Contas (TCs), com a competência de fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais (Moraes, 2008). Dentre outras atribuições, compete-lhes fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres, e impor aos responsáveis, em caso de ilegalidade da despesa ou

irregularidade de contas, as sanções previstas em lei. Isto se aplica, em particular, às transferências voluntárias de recursos feitas pela União ou pelos estados para os municípios e as entidades sem fins lucrativos. No exercício dessa função fiscalizatória, um dos mecanismos utilizados pelos TCs com o objetivo de resguardar o erário e responsabilizar os agentes malversadores de recursos públicos é a denominada tomada de contas especial (TCE).

Regulamentada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 1992, a TCE passou a ser progressivamente adotada pelos TCs estaduais, como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Desde 1994, o instrumento consta expressamente da Lei Orgânica do TCEMG.¹ No entanto, apenas em 2002, por meio da Instrução Normativa nº 01/2002 do Tribunal (Minas Gerais, 2002), sua adoção ganha contornos e diretrizes mais efetivas no âmbito estadual.

O artigo examina a utilização da TCE em Minas Gerais como instrumento intrinsecamente ligado aos repasses de recursos pelo Executivo estadual a municípios e entidades sem fins lucrativos por meio de convênios, a fim de verificar sua efetividade como instrumento de controle e de responsabilização dos agentes malversadores de recursos públicos. A análise é focada nas imputações aos gestores públicos municipais decorrentes da instauração de TCE por omissão ou irregularidades na prestação de contas de convênios celebrados com órgãos da administração pública estadual, tendo, como corte temporal, o ano de 2002, quando a aplicação do instrumento foi efetivamente regulamentada pelo TCEMG, e o ano de 2011, que demarca o alcance dos dados obtidos junto ao órgão. Para a consecução do objetivo proposto, examinam-se tanto a forma como se dá o processamento das TCEs pelo Tribunal quanto os resultados e as consequências de suas decisões no tocante à responsabilização dos gestores causadores de danos ao erário.

O texto está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção aborda o conceito de *accountability* e sua relação com o controle e a responsabilização na administração pública. A terceira seção trata dos fundamentos normativos da TCE, suas características, motivações, fases e procedimentos operacionais, e potenciais consequências aos gestores com dever de prestar contas. A quarta seção apresenta o delineamento da pesquisa realizada junto ao TCEMG e a quinta seção é dedicada à apresentação e análise dos dados obtidos. As considerações finais sintetizam o argumento analítico construído, que aponta para a reduzida efetividade da TCE como instrumento de guarda ao erário e de responsabilização dos administradores municipais que incorrem em irregularidades na prestação de contas de convênios celebrados com o governo estadual.

2. *Accountability*: controle e responsabilização na administração pública

A noção de *accountability* revela-se, no dizer de Bovens (2007), esquiva ou escorregadia, no sentido de imprecisa, o que seria reflexivo do fato de acomodar vários termos correlatos,

¹ Lei Complementar nº 33/1994 do TCEMG (Minas Gerais, 1994).

como mostra a discussão de Pinho e Sacramento (2009) acerca de seu significado. Reconhecendo, como o fazem os autores, a amplitude do conceito, observa-se que uma ideia central ao mesmo é a de prestação de contas, cuja realização atende tanto a propósitos de justificação e legitimação da conduta adotada, por meio da aferição de sua adequação a parâmetros estabelecidos, quanto a propósitos de responsabilização de quem a adota, quando avaliada como inadequada. É nessa direção que aponta o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad), para o qual a acepção original do termo refere-se “*al cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma*” (Clad, 2000b:329).

Accountability expressa, portanto, uma relação social, na qual um ator vê-se obrigado a prestar contas acerca de suas decisões e condutas a algum outro ator relevante (Bovens, 2007). Para que essa relação adquira materialidade, faz-se necessário o preenchimento de algumas condições sistêmicas para balizar a atuação dos dois atores nela envolvidos, o que presta contas e aquele a quem se prestam contas. Aplicada ao âmbito das relações entre Estado e sociedade e, mais especificamente, às relações entre governantes e governados, as condições sistêmicas que ancoram a *accountability* remetem à institucionalidade da ordem democrática, que determina a obrigação de prestar contas por parte de quem exerce o poder político, de um lado, e prevê mecanismos para o controle e a responsabilização “pelo desempenho e resultado de suas ações” (Pinho e Sacramento, 2009:1348), de outro. Como assevera Bovens (2007), a democracia tende a ser uma mera formalidade caso o exercício do poder político não se vincule à obrigação de prestar contas ao público, articulada à previsão de sanções àqueles cujo comportamento for inadequado.

Presente na abordagem de diversos autores, como Campos (1990), a associação de *accountability* pública a democracia põe em relevo o caráter representativo do sistema democrático construído nas amplas e complexas sociedades contemporâneas, que implica delegação de poder. Dela decorre a separação entre governantes e governados, potencializando riscos de descolamento do vínculo entre a vontade e os interesses dos representados e os de seus representantes (Manin, Przeworski e Stokes, 2006). Há que se buscar, assim, um balanceamento entre a delegação de poder e o controle de seu exercício. Para lidar com a questão, as sociedades democráticas contam com diversos instrumentos ou mecanismos de *accountability*, como a realização de eleições periódicas, o sistema de *checks and balances* (Anastasia e Melo, 2002) e o denominado controle social (Peruzzotti e Smulovitz, 2002). Uma abordagem influente a respeito da questão é a de O'Donnell (1998, 2004), segundo a qual a *accountability* democrática apresenta uma dupla dimensão: a *accountability* vertical, focada nas relações de controle entre cidadãos e governantes, e a horizontal, relacionada com controles recíprocos entre entidades de natureza estatal.

Embora não sejam sinônimos, controle e *accountability*, como ressaltam Pó e Abrucio (2006:686), estão indissociavelmente ligados, com o primeiro inserido no segundo, à medida que não há “efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle”. Seguindo com os autores, controle tem a ver com “a capacidade de um ator em

fazer que outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos”. Por meio dele, busca-se garantir que os governantes “atuem, de fato, como representantes do povo” (Arantes et al., 2010:113) e possam ser responsabilizados por suas ações e omissões (Bovens, 2007), o que inclui as decisões relativas à definição da agenda pública e ao uso dos recursos públicos disponíveis no orçamento.

A responsabilização pode ser exercida por meio de diferentes formas de controle. A classificação mais usual considera quatro modalidades principais: controle parlamentar, controle de regularidade ou processual, controle social e controle por resultados. O primeiro expressa forma clássica de controle, que é exercido pelo Poder Legislativo sobre a atuação do Poder Executivo. O segundo fundamenta-se na verificação da conformidade dos atos e atividades da administração pública e de seus agentes às prescrições normativas, sendo exercido tanto pelo próprio Poder Executivo quanto por órgãos externos ao mesmo, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário. O terceiro enfatiza o papel dos cidadãos no controle dos governantes e das políticas que adotam ao longo de seu mandato. Por fim, o quarto ancora-se na avaliação *a posteriori* do desempenho da administração pública, tendo em vista a melhoria de aspectos relacionados com a eficiência, eficácia e efetividade nas ações de governo. Há, na atualidade, o reconhecimento de que realização da *accountability* pública envolve a articulação dessas distintas modalidades de controle e de responsabilização (Clad, 2000a), em sintonia com a evolução da própria gestão pública e o aprofundamento dos direitos de cidadania. A importância de tal articulação não se prende apenas a instrumentalizar uma maior efetividade do controle democrático dos governantes pelos cidadãos. Ao contrário, cumpre também papel de reforço da integridade da governança pública e de legitimação do exercício do poder, além de contribuir para o aprimoramento da gestão pública, ao impor a justificação da conduta dos gestores e favorecer o aprendizado (Bovens, 2007).

Dentre as modalidades de controle, cumpre destacar, para os propósitos da análise aqui empreendida, o controle de regularidade ou processual, que fundamenta a denominada *accountability* horizontal, nos termos da abordagem de O’Donnell (1998, 2004). Nele, o foco é direcionado para o exame do cumprimento de regras, procedimentos e rotinas, prévia e formalmente definidas, estando previstas as responsabilidades por sua observância e as sanções aplicáveis em casos de violação (Groisman e Lerner, 2000). Para tanto, são instituídas agências especializadas de controle, cuja atuação é pautada pela “prevenção e, se necessário, punição” (O’Donnell, 1998:7) de ações que extravasam os limites de autoridade formalmente definidas dos agentes públicos, especialmente os atos que envolvem desvio de recursos ou corrupção.

Como adverte Campos (1990:15), “a eficácia de qualquer controle requer a autonomia do controlador diante do controlado”. Requer também não só que a informação prestada por quem esteja obrigado a prestar contas seja adequada o suficiente para permitir a avaliação da conduta adotada, mas que seu processamento pela agência de controle seja compatível com os requisitos exigidos para fins de uma responsabilização objetiva, e não meramente formal

(Mosher, 1968; Pinho e Sacramento, 2009). Outro aspecto relevante remete à capacidade de *enforcement* das agências de controle, significando a capacidade de impor sanções efetivas e perda de poderes àqueles que violarem os deveres públicos. Conforme Schedler (1999), situações que se limitem a expor delitos sem a imposição de penalidades constituem formas fracas e diminuídas de *accountability*.

3. A tomada de contas especial: conceito e sistemática operacional

Historicamente, no Brasil, os Tribunais de Contas (TCs) configuram-se como órgão de controle técnico das finanças públicas, desempenhando, enquanto tal, papel de relevo no controle externo da administração pública. Esse papel foi reafirmado e reforçado pela CF-88, que lhes conferiu funções de ouvidoria e de auditorias, bem como de fiscalizações e avaliações operacionais de políticas governamentais (Ribeiro, 2002). No desempenho de suas atribuições, os TCs vêm introduzindo aprimoramentos nos instrumentos que adotam, englobando tanto suas atribuições clássicas de controle de regularidade quanto suas funções mais recentes de controle operacional ou de resultados.

Um desses aprimoramentos introduzidos pós-CF-88 nos mecanismos de controle utilizados pelos TCs consiste na denominada TCE, que visa à responsabilização de agentes que, supostamente, tenham lesionado o erário, por descumprimento à lei ou por inobservância do interesse público. A TCE constitui um instrumento de controle *a posteriori*, de natureza administrativa, destinado à verificação da regularidade na guarda e aplicação dos recursos públicos repassados via transferências voluntárias, tendo em perspectiva a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ocasionado (Fernandes, 2009). Sua adoção não foi prevista no texto constitucional (Guerra, 2005), vindo a constar da Lei nº 8.443/92 — Lei Orgânica do TCU (Brasil, 1992). A normatização definida no âmbito do TCU foi seguida pelos TCs estaduais, de um modo geral, e pelo TCEMG, em particular.

Nos termos do disposto na Instrução Normativa nº 71/2012 do TCU (Brasil, 2012), bem como na Instrução Normativa nº 01/2002 (Minas Gerais, 2002) e na Lei Complementar nº 102/2008 (Minas Gerais, 2008a), ambas do TCEMG, os fatos ensejadores da TCE são omissão no dever de prestar contas; falta de comprovação da aplicação de recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere; ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; e prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário. A competência por sua instauração cabe, como regra geral, ao órgão repassador do recurso. Ao tomar conhecimento de quaisquer dos fatos ensejadores de TCE, deve a autoridade administrativa competente do órgão ou entidade da administração direta ou indireta responsável pelo repasse, sob pena de responsabilidade solidária, adotar imediatamente providências para sua instauração, comunicando o fato ao TC, conforme a Instrução Normativa nº 01/2002 (Minas Gerais, 2002) e a Instrução Normativa nº 03/2013 (Minas Gerais, 2013b), também do TCEMG. No entanto, a TCE pode ser instaurada

por determinação do próprio Tribunal, na denominada instauração *ex officio*, como disposto na Lei Complementar nº 102/2008 (Minas Gerais, 2008a).

O pressuposto para a instauração da TCE é a ocorrência de dano ao erário, tendo o instrumento caráter de exceção (Fernandes, 2009), ou seja, é cabível depois de esgotadas as medidas administrativas internas com vistas à regularização das contas ou de ressarcimento do dano. Isso se justifica pelo alto custo de um processo de TCE que, em regra, mobiliza os órgãos repassadores de recursos, na denominada fase interna, com feições de um inquérito, e, assim que concluída, mobiliza o TC, formando-se verdadeiro processo. Ao final, se julgadas irregulares as contas e imputando-se, ao agente causador do dano, multa ou ressarcimento ao erário, a decisão do TC tem eficácia de título executivo,² a qual, se não cumprida, deve ser remetida ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), para as providências necessárias à sua execução.

Sensível ao princípio da economia processual, o TCU tem definido, desde 1995, valor de alçada abaixo do qual não se instaura TCE. Atualmente, esse valor encontra-se estipulado em R\$ 75 mil, nos termos da Instrução Normativa nº 71/2012 (Brasil, 2012), com vigência a partir do mês de março de 2013. Com a edição da Decisão Normativa nº 02/2010 (Minas Gerais, 2010), o TCEMG também passou a definir valor de alçada, fixando o valor de R\$ 5 mil para que uma TCE instaurada lhe fosse remetida, para fins de julgamento. Por meio da Decisão Normativa nº 04/2012 (Minas Gerais, 2012), foi fixado novo valor para o exercício de 2012, da ordem de R\$ 15 mil, que veio a ser ratificado pela Decisão Normativa nº 02/2013 (Minas Gerais, 2013a).

Cumprido esclarecer que, em Minas Gerais, ainda que ocorra dano ao erário em valores inferiores aos de alçada, é obrigatória a instauração de TCE pelo órgão repassador de recursos, não sendo obrigatório somente o encaminhamento dos autos ao Tribunal, para julgamento. Nesses casos, ao final das apurações na fase interna, certificando o controle interno do órgão pela irregularidade das contas, o concedente deverá fazer constar o fato no relatório que acompanha a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente, podendo encaminhá-la à Advocacia Geral do Estado (AGE-MG), para a análise da viabilidade de ajuizamento de ação de cobrança perante o Poder Judiciário. Não sendo viável o ajuizamento, os autos são arquivados no próprio órgão que determinou a instauração da TCE, a fim de aguardar futuro ressarcimento espontâneo do dano.

A instauração de TCE se dá por determinação da autoridade máxima do órgão repassador do recurso, com a formalização de um procedimento administrativo de investigação para apurar os fatos, identificar os possíveis responsáveis, quantificar o dano e tentar obter seu ressarcimento. Essa fase, interna ao órgão, não constitui um processo, pela ausência da obrigatoriedade de observância de princípios do contraditório e da ampla defesa. Na fase externa, realizada no âmbito do TC, que forma verdadeiro processo, tais princípios não só devem ser

² Conforme §3º do art. 71, da CF-88 (Brasil, 1988).

observados como, substancialmente, respeitados, sob pena de nulidade. Ao final, as contas tomadas são julgadas como regulares; regulares, com ressalvas; e irregulares.

O primeiro caso ocorre quando as contas expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável. O segundo, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. E, o terceiro, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: omissão do dever de prestar contas, prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, infração grave a norma legal ou regulamento, dano injustificado ao erário, e desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Pode-se, ainda, tomar-se decisão pela aplicação da prescrição da pretensão punitiva ou pelo arquivamento. Já a imputação de responsabilidade, em decisão pela irregularidade ou descumprimento de determinação emanada pelo TC, pode implicar as seguintes sanções, de forma isolada ou cumulativamente:

- ▼ multa, que pode alcançar até 100% do valor atualizado do dano, independentemente do ressarcimento;
- ▼ inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de cinco a oito anos; e
- ▼ declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público, quando comprovada a ocorrência de fraude na licitação, ficando o licitante fraudador impedido de licitar e contratar com o poder público estadual e municipal, por até cinco anos.

O ressarcimento ao erário configura uma obrigação que recai ao responsável (e herdeiros, se for o caso) ou ao seu sucessor, podendo, ainda, ser determinado o encaminhamento dos autos ao Ministério Público, para promoção da ação civil ou penal cabível, e, também, ao Ministério Público Eleitoral, com vistas à arguição de inelegibilidade perante o Juízo Eleitoral competente (Mileski, 2003), sofrendo os efeitos da denominada Lei da Ficha Limpa (Brasil, 2010).

Quanto à decisão do TC, se se imputar débito ou multa, ela tem força de título executivo, conforme mandamento constitucional, o que não se aplica à conclusão do procedimento na fase interna do órgão administrativo. Quanto ao julgamento das contas, cumpre ressaltar que, segundo Medauar (2012), se trata de uma decisão de natureza administrativa, que pode ser revista em sede judicial.

4. Método de pesquisa

Para a obtenção de dados necessários à consecução do estudo proposto, de natureza exploratória, foram feitas, inicialmente, buscas no sítio eletrônico do TCEMG. Realizadas no período

de julho a agosto de 2012, as tentativas de levantar informações referentes a TCEs aplicadas a convênios celebrados pela administração pública estadual não tiveram sucesso. Perante esse insucesso, optou-se pela solicitação direta ao Tribunal da disponibilização de tais informações, o que se fez por meio de ofício em 18 de setembro de 2012. A resposta à solicitação ocorreu em 19 de outubro de 2012.

Foram solicitados dados relativos a TCEs distribuídas e em trâmite no TCEMG por irregularidades de contas, danos ao erário ou omissão de prestação de contas quanto a convênios celebrados pela administração pública estadual, desde 2002, decisões prolatadas em processos dessa natureza e lista de gestores inelegíveis como consequência de imputação de responsabilidades. Os dados disponibilizados pelo Tribunal compreenderam cinco planilhas em Excel, contemplando informações referentes aos processos distribuídos no período de 2002 a 2011 e aos processos com decisão transitada em julgada e julgados com inclusão na lista de inelegíveis. Tais dados envolviam informações relativas a TCEs anteriores a 2002, além de registros de TCEs decorrentes de motivos que não atendiam aos propósitos da pesquisa, como apuração do desaparecimento de bens, irregularidades na prestação de contas de diárias de servidores, abaloamento de veículos, irregularidades em contratos administrativos, termos de parcerias e contratos de gestão, dentre outros. Essas TCEs foram excluídas, restando, para fins de análise, 1.121 observações, das quais 1.076 relativas a processos em trâmite e sem decisão e 45 relativas a processos com decisão, constando decisões datadas de 2012, as quais foram consideradas pelo fato de os processos em questão terem sido distribuídos no Tribunal a partir de 2002. Dentre as 1.121 TCEs havia vários registros de um processo para apuração de dois ou mais convênios, adotando-se, em tais casos, o critério de relacionar apenas um deles, sendo escolhido o mais antigo.

A partir dos dados disponibilizados pelo TCEMG, foi necessária a realização de buscas de outras informações no site do próprio Tribunal, no *link* “acompanhamento de processo” e “busca de decisões”, para acréscimo de informações sobre as datas de protocolo e de distribuição, além de data e teor de pareceres do MPC e das decisões prolatadas pela Corte de Contas nos processos de TCEs relativos a convênios. Não obstante as buscas, muitas vezes as informações necessárias à pesquisa não foram encontradas, o que reduziu o número de observações para a realização de médias temporais e para a análise do teor das decisões nos processos finalizados. Por fim, esclarece-se que, ante o caráter parcial das informações relativas ao potencial retorno financeiro das apurações levadas a efeito pelas TCEs, optou-se pela não abordagem da efetividade do instrumento quanto ao ressarcimento dos danos ao erário.

5. A discussão dos resultados da pesquisa

Dirigindo-se a atenção inicialmente para o processamento das TCEs instauradas pelo governo mineiro que foram encaminhadas ao TCEMG, tem-se o panorama delineado pelos dados da tabela 1.

Tabela 1

Número de TCEs instauradas pelo Executivo do estado de Minas Gerais quanto a convênios com entidades e municípios, protocoladas e distribuídas no período de 2002 a 2011, e deliberadas no TCEMG, entre 2004 a 2012, por exercício

| Exercício | Protocoladas | Distribuídas | Deliberadas |
|--------------|----------------------------|--------------|-------------|
| 2002 | 12 | 8 | – |
| 2003 | 34 | 35 | – |
| 2004 | 24 | 21 | 4 |
| 2005 | 57 | 56 | 2 |
| 2006 | 96 | 87 | 7 |
| 2007 | 108 | 93 | 4 |
| 2008 | 136 | 143 | 2 |
| 2009 | 266 | 257 | 1 |
| 2010 | 198 | 180 | 16 |
| 2011 | 189 | 241 | 5 |
| 2012 | ... | ... | 4 |
| TOTAL | 1.120⁽¹⁾ | 1.121 | 45 |

Fonte: Dados apresentados pelo TCEMG. Elaborada pelos autores.

Nota: Foi considerado um processo, cujo protocolo no TCEMG ocorreu em 2001, com distribuição em 2002, sendo incluído nos dados pesquisados e, por isso, a soma dos processos protocolados no período de 2002 a 2011, na tabela, totaliza 1.120, e não 1.121.

Como se pode constatar, todas as TCEs protocoladas no TCEMG por órgãos da administração estadual até o ano de 2011 foram distribuídas para fins de análise e julgamento. No entanto, o número de TCEs com decisão final revela-se muito inferior, evidenciando uma relação desproporcional entre os processos que chegam ao Tribunal e os que são deliberados. Dos 1.121 processos autuados como TCE por omissão ou irregularidades em prestação de contas de convênios, constava, até 2012, decisão exarada pelo Tribunal em apenas 45 processos, o que representa tão somente 4,01% do total. Desses 45 processos, 40 tinham suas decisões transitadas em julgado e cinco ainda estavam em trâmite.

Verificou-se que em 51 dos 1.076 processos em trâmite e sem nenhum tipo de decisão houve a emissão de parecer pelo MPC. Do exame das conclusões ou opiniões apresentadas pelo MPC em tais processos, 42 delas são pelo arquivamento dos autos, com extinção do processo sem resolução de mérito. Por sua vez, dos 42 processos em que o MPC opinou pelo arquivamento ou extinção, em 39 a motivação foi pelo fato de o valor do dano ao erário ser inferior ao valor de alçada fixado pela Decisão Normativa nº 04/2012 (Minas Gerais, 2012);

um deles pela ausência de dano ao erário; e, em dois, pelo ressarcimento do dano no curso do processo. Em outros seis processos, o MPC opinou pelo reconhecimento de prescrição da pretensão punitiva diante da ocorrência da prescrição intercorrente, tendo em vista a inexistência de indícios de dano ao erário aliada ao transcurso de lapso temporal de mais de cinco anos, a contar da data da distribuição do processo no TCEMG, sem que houvesse alguma causa interruptiva do prazo prescricional.³ Em um processo, o MPC opinou pela irregularidade das contas, com imputação de responsabilidades aos gestores, e, em outro, pelo retorno à unidade técnica, para análise e manifestação.

Vê-se, pois, que as conclusões do MPC pelo arquivamento e pela prescrição da pretensão punitiva, somadas, chegam a 48 processos, o que representa a quase totalidade dos processos analisados pelo órgão. Isso aponta para a reduzida concretude dos processos atualmente em andamento no TCEMG quanto à efetiva apuração de condutas irregulares, lesivas ao erário, capazes de levar à imputação de responsabilidades, o que fragiliza a TCE como instrumento de *accountability*.

Outra inferência que se pode fazer a partir dos dados comentados é que TECs vêm sendo encaminhadas ao TCEMG sem a obrigatoriedade de que isto seja feito. Independentemente de qual seja a motivação que embasa a adoção desse tipo de conduta por parte dos gestores estaduais, ela também atua no sentido da fragilização da TEC como instrumento de guarda ao erário, ressarcimento, controle e responsabilização, à medida que sobrecarrega o Tribunal, tensionando sua capacidade de analisar e julgar tais processos. A esse respeito, cabe observar que, dos 1.076 processos em trâmite e sem decisão, 257 tinham, entre a data da distribuição e o final de 2012, mais de cinco anos de tramitação. Esses efeitos perversos da morosidade na tramitação no âmbito do Tribunal tendem a ser agravados pelo elevado tempo médio incorrido entre a celebração do convênio e a instauração de TEC pelo órgão concedente, como se verá.

Destacando-se os municípios para os fins do escopo do estudo, têm-se, ao final de 2012, um quantitativo de 801 processos de TEC, dos quais apenas 41 eram processos com decisão. O registro de 760 processos sem decisão, muitos autuados no TCEMG há mais de cinco anos, revela a demora na finalização do procedimento e, por consequência, a intempestividade na responsabilização daquele que potencialmente descumpriu as normas relativas à devida aplicação do recurso.

Para fins de verificação do tempo médio de tramitação dos processos relativos a municípios com problemas em prestações de contas de convênios, foram encontradas 615 observações que continham as informações necessárias à análise pretendida, ou seja, o ano de celebração do convênio, o ano do ato de instauração da TEC pelo órgão concedente e as datas de protocolo e de distribuição no TCEMG. Os resultados obtidos são apresentados na tabela 2.

³ As causas interruptivas da prescrição encontram-se listadas na Lei Complementar nº 102/2008 do TCEMG (Minas Gerais, 2008a).

Tabela 2

Tempo incorrido entre a celebração dos convênios e os atos de instaurações de tomadas de contas especiais, entre a instauração e o protocolo do processo no TCEMG, e entre o ano de celebração do convênio e a distribuição do processo no TCEMG, referentes a municípios, no período de 2002 a 2012

| Descrição | Duração | Anos |
|--|---------|------|
| Tempo incorrido entre a celebração do convênio e o ato de instauração de TCE | Média | 7 |
| | Máxima | 24 |
| | Mínima | < 1 |
| Tempo incorrido entre a instauração de TCE e o protocolo no TCEMG | Média | 1 |
| | Máxima | 9 |
| | Mínima | < 1 |
| Tempo incorrido entre a celebração do convênio e a distribuição do processo no TCEMG | Média | 8 |
| | Máxima | 24 |
| | Mínima | < 1 |
| Tempo de tramitação dos processos no TCEMG, a contar da data de distribuição | Média | 3 |
| | Máxima | 10 |
| | Mínima | 1 |

Fonte: Dados do TCEMG. Elaborada pelos autores.

O tempo médio incorrido entre a celebração do convênio e a instauração da TCE é de sete anos, o que sinaliza para a intempestividade do controle pelos órgãos concedentes. De fato, considerando-se que o convênio celebrado com municípios tem normalmente a vigência de um ano e o conveniente prazo de 60 dias após a finalização de sua vigência para prestar contas, ao passo que o concedente, ao tomar ciência do fato ensejador de instauração de TCE, prazo de 180 dias para fazê-lo,⁴ pode-se inferir o caráter tardio da adoção da medida.

⁴ Conforme disposto no art. 246 do Regimento Interno do TCEMG (Minas Gerais, 2008b).

A tempestividade das TECs também se refere ao cumprimento de prazo para a finalização das apurações levadas a efeito em seu procedimento interno, que era de 90 dias,⁵ a contar da instauração. À demora na instauração da TEC soma-se o tempo incorrido entre sua instauração e o protocolo dos autos no TCEMG, que é, em média, de um ano, mas que pode alcançar até nove anos, conforme tabela 2. Vale dizer, a intempestividade na instauração de TECs pelos órgãos concedentes vê-se agravada pela intempestividade que também se observa na finalização das apurações na fase interna.

Isso, inegavelmente, compromete a análise e as decisões pelo TCEMG, que recebe o processo com um tempo médio já transcorrido de oito anos. Cabe registrar a ocorrência de até 24 anos no tempo incorrido entre a instauração da TEC pelo órgão e sua distribuição no Tribunal, conforme tabela 2.

Após o recebimento do processo no Tribunal e a efetivação de sua autuação, que se dá na data de distribuição, o processo tem um tempo médio de tramitação de três anos, podendo alcançar até 10 anos, como mostram os dados da tabela 2. Pode-se afirmar, portanto, que ao final do terceiro ano de tramitação dos autos no TCEMG já teriam transcorrido mais de 12 anos de celebração do convênio com o ente municipal. Isso corresponde ao período de três mandatos municipais, o que tende a dificultar em muito a obtenção de provas sobre a verificação da forma como o recurso público foi aplicado.

Diante dos dados analisados, é possível afirmar que a adoção de TEC como mecanismo de controle e responsabilização fica esvaziada pela combinação do não cumprimento dos prazos estabelecidos para sua instauração e protocolo no TCEMG com a morosidade de sua tramitação no Tribunal, comprometendo sua efetividade enquanto instrumento de resguardo do erário. A análise das decisões proferidas em TECs quanto a convênios com municípios, feita a seguir, corrobora essa interpretação.

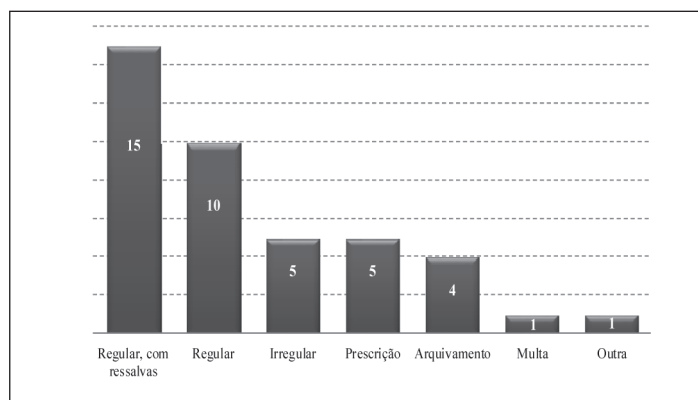
Como visto anteriormente, do total de 1.121 processos de TECs referentes a convênios, somente em 45 haviam sido proferidas decisões, das quais 41 referiam-se a municípios. Desse 41 processos com decisão, em 37 as decisões já haviam transitado em julgado ao final de 2012 e, em quatro, os processos ainda estavam em trâmite. As informações quanto aos tipos e quantitativos de tais decisões podem ser visualizadas no gráfico 1.

Do total de 41 processos com decisões, 15 tiveram as contas consideradas regulares, com ressalvas, ou seja, neles foram evidenciadas impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal da qual não resultou dano ao erário, ensejando a quitação ao responsável, com a determinação à gestão atual de adoção das medidas necessárias à correção dos problemas identificados, de modo a prevenir a reincidência. Pelas decisões analisadas, constata-se que o TCEMG considera regulares, com ressalvas, as contas desde que haja a comprovação da execução do convênio e que as irregularidades constatadas não compro-

⁵ Conforme disposto no art. 10, I, da Instrução Normativa nº 01/2002 do TCEMG (Minas Gerais, 2002). Cumpre destacar que o prazo estabelecido pela Instrução Normativa nº 03/2013, atualmente vigente, passou a ser de 120 dias (Minas Gerais, 2013b).

metam a execução do objeto pactuado. São casos que não implicam nenhuma responsabilização ao gestor à época do convênio.

Gráfico 1
Tipos e quantidade de decisões proferidas pelo TCEMG nos processos de TCEs, quanto a convênios com municípios, autuados entre 2002 a 2011, com decisões proferidas entre 2004 a 2012



Fonte: Dados do TCEMG. Elaborado pelos autores.

A decisão pela regularidade, que corresponde a 10 processos, ocorre quando comprovada a execução do objeto do convênio e saneadas as irregularidades documentais da prestação de contas. Vale mencionar que o TCEMG considera tanto a ausência de licitação quanto a ocorrência de falhas no procedimento licitatório como irregularidades de cunho formal, ou seja, que não ensejam dano ao erário.

Sobre as decisões pela irregularidade, das cinco proferidas, em apenas três delas foi localizado o inteiro teor da decisão. Pela análise das mesmas, constatou-se o baixo valor das multas aplicadas — R\$ 500,00, em decisão de 2006; R\$ 1.650,00, em decisão de 2007; e R\$ 1.000,00, em decisão de 2011. Trata-se de multas de conotação meramente simbólica, que não implicam coerção efetiva ao responsável, ou seja, que não trazem o caráter sancionador necessário a coibir condutas irregulares na gestão de convênios.

Quanto à aplicação de sanção, considerando-se as 41 decisões exaradas pelo TCEMG, somente em seis foi estabelecido algum tipo de penalização ao gestor. Em quatro, foi determinada a aplicação de multa; em uma, multa e remessa ao MPC; e, em apenas uma, houve a determinação de ressarcimento, cumulada com multa, resultando na inclusão do nome do gestor responsável na lista de inelegíveis. Em síntese, apenas nesses seis processos a TCE teve seus efeitos para além da esfera administrativa, com repercussões nas esferas civil e eleitoral e uma possível consequência de âmbito penal, tendo em vista a remessa ao Ministério Público.

No que se refere às decisões quanto à inelegibilidade, o TCEMG informou apenas dois processos de TCE que, no período 2002 a 2011, geraram a inserção do nome do gestor responsável na relação de inelegíveis do Tribunal Regional Eleitoral. Foram também dois os agentes causadores de dano ao erário estadual inscritos nessa situação, sendo um deles prefeito municipal. Reafirma-se, mais uma vez, o alcance restrito das decisões em TCE para outras esferas de responsabilização que não a administrativa.

O quadro traçado, que conjuga o baixo número de julgamento em relação ao volume de processos em trâmite no Tribunal à reduzida representatividade de decisões com imputação de sanção ao responsável, mostra a TCE como um instrumento de conotação formal, cuja instauração se faz sem o necessário esgotamento das vias administrativas de apuração e correção das irregularidades. Enquanto tal, a TCE não vem cumprindo seus objetivos principais, de responsabilização e de ressarcimento do dano ocasionado ao erário, pouco contribuindo para o incremento da *accountability* pública.

Ademais, diante da expressividade de julgamentos pela regularidade, pela regularidade com ressalvas e pelo reconhecimento da prescrição, constata-se a inocorrência, na maior parte dos processos, de irregularidades materiais geradoras de dano ao erário. Isto indica que as irregularidades cometidas pelos municípios podem não se caracterizar como malversação de recursos ou má-fé na gestão dos convênios, mas decorrer de desconhecimento quanto às normas a serem observadas na sua execução e ao modo correto de prestar contas por parte dos gestores locais. Tão ou mais importante, aponta para a necessidade de maior rigor na adoção da TCE, desde a sua fase interna até a externa, a fim de ser instaurada somente em casos de indícios de efetivo dano ao erário. A definição de critérios mais específicos de cabimento da TCE nas hipóteses de irregularidades em convênios poderia reduzir o número de instaurações e, em contrapartida, aumentar a presteza das apurações, para, assim, alcançar efetividade na responsabilização e punição dos agentes que não cumprirem corretamente o dever de prestar contas. Independentemente dessa revisão, no entanto, parece inquestionável a necessidade de uma ação mais tempestiva dos órgãos convenientes tanto na tentativa de regularização da prestação de contas quanto na instauração de TCE, quando assim as circunstâncias exigirem, de forma a minimizar os riscos de instauração de processos decorrentes de meros erros formais e de instaurações tardias em relação ao término da execução do convênio.

6. Considerações finais

O artigo objetivou examinar a utilização da TCE em Minas Gerais como instrumento voltado à apuração de irregularidades na prestação de contas relativas a repasses de recursos pelo Executivo estadual a municípios e entidades sem fins lucrativos por meio de convênios, a fim de verificar sua efetividade como instrumento de controle e de responsabilização dos agentes públicos causadores de dano ao erário. Para tanto, foi realizada pesquisa junto ao TCEMG com o intuito de levantar informações acerca de TCEs referentes aos mencionados convênios, recobrando o período que vai de 2002 a 2011.

As informações levantadas e examinadas no artigo apontam para a intempestividade das instaurações de TCE pelos órgãos concedentes, bem como para a intempestividade em sua distribuição ao órgão de controle, o que prejudica a apuração dos fatos, com a consequente diminuição das chances de responsabilização objetiva dos agentes causadores de dano ao erário. É eloquente, a respeito, a constatação de que apenas 45 processos, das 1.121 TCEs distribuídas no TCEMG no período 2002-11, tiveram decisões proferidas até o ano de 2012. E, dessas decisões, somente cinco apontaram para a ocorrência de irregularidades, prevalecendo o julgamento das contas como regulares ou regulares com ressalvas.

A direção sinalizada por tais resultados é a questionável efetividade da TCE como instrumento de guarda ao erário, ressarcimento, controle e responsabilização, e mesmo como instrumento pedagógico, pois o agente causador de dano ao erário se vê escudado pelo transcurso de tempo a seu favor. Verifica-se que, apesar de conteúdo próprio da *accountability* presente na normatização da TCE, na prática, seus resultados não são alcançados. De um lado, os órgãos estaduais não cumprem adequadamente seu papel de efetiva fiscalização da aplicação dos recursos públicos repassados via convênios; de outro, o Tribunal não cumpre adequadamente seu papel de apurar irregularidades e assegurar o ressarcimento de danos ao erário. Com isto, a TCE caracteriza-se por um controle altamente formalista e, ao mesmo tempo, ineficaz.

A análise empreendida, ainda que permeada pelos limites de generalização que são próprios de estudo de caso, permitiu levantar questões que podem contribuir para uma melhor compreensão do papel desempenhado pela TCE como instrumento de controle externo da administração pública. Colocou em evidência, em particular, a importância da adoção de ações mais céleres e tempestivas na apuração de irregularidades que levam à instauração de TCE, tendo em vista a responsabilização de agentes causadores de danos ao erário, sem a qual o uso do instrumento dificilmente avança além de mera formalidade.

A partir das limitações da pesquisa realizada podem ser apontados alguns direcionamentos para futuros estudos. Uma linha de investigação sugerida consiste no aprofundamento da investigação referente à adoção da TCE aplicada a convênios celebrados pelo Executivo de Minas Gerais, contemplando, dentre outros, aspectos como a intempestividade na instauração do instrumento pelos órgãos concedentes e o represamento na deliberação de TCEs por parte do TCEMG. Outra linha de investigação sugerida remete à realização de pesquisas similares em outros estados, ensejando oportunidades para análises de natureza comparativa. Considera-se relevante ampliar o conhecimento sobre o tema, tendo em vista, inclusive, sua contribuição para o aprimoramento do instrumento.

Referências

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos R. Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC — parte I*. Brasília: MP, SEGES. 2002. p. 25-74.

ARANTES, Rogério B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.

BOVENS, Mark. Public accountability. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher (Ed.). *The Oxford handbook of public management*. Nova York: Oxford University Press, 2007. p. 182-208.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1º fev. 2013.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Complementar n. 135*, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o §9 do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 27 fev. 2012.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 8.443*, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 1º fev. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 71*, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/conheca_a_tce/INT2012-071.rtf>. Acesso em: 17 mar. 2013.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português. *Rev. Adm. Pública*, v. 24, n. 2, p. 1-23, fev./abr. 1990.

CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana. In: CLAD. *La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Clad; BID; Eudeba, 2000a. p. 17-73.

CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. La responsabilización múltiple. Consideraciones finales. In: CLAD. *La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Clad; BID; Eudeba, 2000b. p. 329-346.

FERNANDES, Jorge U. J. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos Tribunais de Contas*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilización por los controles clásicos. In: CLAD. *La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Clad; BID; Eudeba, 2000. p. 75-115.

GUERRA, Evandro M. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, n. 67, p. 105-136, 2006.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MILESKI, Hélio S. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 33*, de 28 de junho de 1994. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Disponível em: <www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=33&comp=&ano=1994>. Acesso em: 1º fev. 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Decisão Normativa nº 02/2010*, de 12 de maio de 2010. Fixa, para o exercício de 2010, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para fins de julgamento. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/DecisaoNormativa/2010/DN002-10.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Decisão Normativa nº 02/2013*, de 08 de março de 2013. Fixa, para o exercício de 2013, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para fins de julgamento. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/DecisaoNormativa/2013/DN002-13.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2013. 2013a.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Decisão Normativa nº 004/2012*, de 02 de abril de 2012. Fixa, para o exercício de 2012, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para fins de julgamento. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/DecisaoNormativa/2012/DN004-12.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2013.

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

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

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Lei Complementar nº 102*, de 17/01/2008. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Leioorganica/LEI%20ORG%C3%82NICA%20-%20-%20LC%20102-08%20_Atualizada%2019-09-2012.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2013. 2008a.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº 12*, de 19 de dezembro de 2008. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20_Atualizado.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2013. 2008b.

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

MOSHER, Frederick. *Democracy and the public service*. Nova York: Oxford University Press, 1968.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, 2004.

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

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social, la otra cara del control*. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y médios em las nuevas democracias latino-americanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p. 23-52.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana Rita S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Rev. Adm. Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PÓ, Marcos V.; ABRUCIO, Fernando L. *Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças*. *Rev. Adm. Pública*, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.

RIBEIRO, Renato J. B. *O problema central do controle na administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos?* *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 33, n. 93, p. 55-73, jul./set. 2002.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder; Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 29-51.

SILVA, Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Cynthia Magalhães Pinto Godoi Quintão é mestre em administração pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP) e professora da Universidade do Estado de Minas Gerais (Uemg). Advogada e servidora pública do Estado de Minas Gerais. E-mail: cynthiao@yahoo.com.br.

Ricardo Carneiro é doutor em ciências humanas: sociologia e política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor e pesquisador da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP). E-mail: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br.

