

PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS PELO PARLAMENTO: UMA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO APLICADA AO CASO DE GOIÁS

PROCESSING AND JUDGMENT OF PUBLIC
ACCOUNTABILITY BY PARLIAMENT: A PERFORMANCE
EVALUATION APPLIED TO THE CASE OF GOIÁS

ROBERT BONIFÁCIO DA SILVA¹
VICTOR HUGO GOMES LOPES²
LUCAS CAVALCANTI VELASCO³

RESUMO

Investiga-se, no contexto goiano, os resultados do processamento do julgamento das contas públicas pelo parlamento sob uma perspectiva quantitativa. A principal hipótese é a de que, embora os relatórios sejam ratificados do ponto de vista técnico, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás não adota medidas políticas mais consistentes para efetivar o cumprimento das determinações e recomendações da Corte de Contas. Estudos acadêmicos de avaliação de desempenho fundamentam a abordagem teórica da pesquisa. Se para a literatura especializada as funções legislativa e fiscalizatória são equivalentes, o parlamento relegaria a atividade jurisdicional de controle externo ao segundo plano. Na discussão, essa possibilidade é apontada como enfraquecimento institucional e político do parlamento a partir dos resultados de indicadores construídos para este estudo.

Palavras-chave: poder legislativo; assembleia legislativa; Tribunal de Contas do Estado; função fiscalizadora; contas públicas.

- 1 Doutor em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É professor adjunto da Universidade Federal de Goiás (UFG), onde atua como membro permanente dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Direito e Políticas Públicas. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3071-2378>.
- 2 Mestre em Sociologia e mestrando em Direito e Políticas Públicas, ambos pela Universidade Federal de Goiás (UFG). É analista legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1684-2945>.
- 3 Mestrando em Direito e Políticas Públicas, ambos pela Universidade Federal de Goiás (UFG). É advogado e atua como assessor parlamentar da Câmara Municipal de Goiânia/GO. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6709-5073>.

Como citar esse artigo:/How to cite this article:

SILVA, Robert Bonifácio da; LOPES, Victor Hugo Gomes; VELASCO, Lucas Cavalcanti. Processamento e julgamento da prestação de contas públicas pelo parlamento: uma avaliação de desempenho aplicada ao caso de Goiás. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 263-283, 2021. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v16i3.8295>.

ABSTRACT

In the context of Goiás, the results of the processing of the judgment of public accounts by the parliament under a quantitative perspective are investigated. The main hypothesis is that, although the reports are technically ratified, the Legislative Assembly of the State of Goiás does not adopt more consistent political measures to enforce the determinations and recommendations of the Court of Auditors. Academic performance evaluation studies underpin the theoretical approach of research. If for specialized literature the legislative and supervisory functions are equivalent, parliament would relegate the jurisdictional activity of external control to the background. In the discussion, this possibility is pointed out as an institutional and political weakening of the parliament based on the results of indicators constructed for this study.

Keywords: legislative power; legislative assembly; state court of auditors; supervisory function; public accounts.

1. INTRODUÇÃO

O julgamento das contas públicas pelo parlamento unifica a atividade típica de fiscalização, atribuída constitucionalmente, e a atividade atípica jurisdicional. O processamento da prestação das contas dos órgãos de Estado tem grande relevância no controle da aplicação dos recursos públicos do ponto de vista da economicidade, eficácia, efetividade, eficiência e legalidade.

Investiga-se aqui o processamento e o julgamento das contas públicas dos órgãos estaduais a partir da coleta de dados empíricos contidos nos autos que tramitaram na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO). A partir da análise documental dos acórdãos encaminhados pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) e do processo legislativo que resultou no julgamento político da prestação de contas, foi realizada uma avaliação de desempenho da atuação do parlamento.

A partir de estudos de avaliação de desempenho, foram construídos indicadores para referenciar a análise do parlamento no processamento das contas públicas. Do ponto de vista teórico, buscou-se conciliar a atribuição constitucional típica de fiscalização do Poder Legislativo, manifesta na atividade de controle externo dos gastos públicos, e a atribuição constitucional atípica de julgamento, expressa na apreciação parlamentar das contas apresentadas pelos órgãos públicos.

Parte-se da hipótese de que o julgamento das contas públicas tem natureza meramente ratificadora, embora seja representado como uma decisão fundamentalmente técnica. Também se vale da premissa de que, ao não adotar medidas coercitivas mais evidentes em relação às recomendações, determinações e ressalvas do TCE/GO, o parlamento torna-se deficitário no exercício de suas funções. Nesse sentido, a discussão procura identificar um possível enfraquecimento institucional e político das casas legislativas estaduais a partir do caso goiano.

O artigo é estruturado na discussão teórica das funções do parlamento no contexto do Estado Constitucional de Direito, com foco nas atividades fiscalizadora e jurisdicional. Em seguida, discute-se modelos de avaliação de desempenho do parlamento, como estratégia para a construção de indicadores próprios, para, então, proceder à análise dos dados empí-

ricos encontrados por meio da construção de indicadores relativos ao julgamento de contas dos órgãos estatais.

Como principais resultados, destacam-se a discrepância no tempo de tramitação dos processos de julgamento de contas públicas e a mera ratificação da Assembleia Legislativa em relação ao acórdão encaminhado pelo Tribunal de Contas do Estado. Nota-se que a confirmação pelo parlamento do posicionamento de seu órgão auxiliar reforça a percepção de que a atuação jurisdicional é relegada a segundo plano e, também, indicativo da dificuldade de consenso político entre os deputados para a tomada de decisão.

2. O PARLAMENTO NO ESTADO CONSTITUCIONAL DE DIREITO

Etimologicamente, o termo parlamento sugere a percepção de um ambiente público de manifestação por meio da palavra, o que pressupõe sua natureza coletiva. Em sua origem, o parlamento pode ser definido como “uma assembleia ou um sistema de assembleias baseadas num ‘princípio representativo’, que é diversamente especificado, mas determina os critérios de sua composição” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2016, p. 879).

Pode-se, assim, reconhecê-lo como órgão colegiado, com paridade entre seus membros e detentor de natureza representativa, que objetiva a deliberação de uma maioria na formulação e concretização das opções políticas, aponta Bobbio, Matteucci e Pasquino (2016). Nesse sentido, o parlamento reflete um órgão de natureza representativa, o que, de certo modo, evidencia sua competência funcional dentro do sistema político. Porém, órgão não passou ileso à passagem dos séculos.

Schioppa (2014) reconhece que as inovações absorvidas pelas constituições no século XX, em relação ao século XIX, expressam elementos de crise sistêmica. Assim o leque de direitos fundamentais foi ampliado, houve o fortalecimento das autonomias locais, a pluralidade de níveis normativos se tornou constante nos sistemas jurídicos e ocorreu o fortalecimento da Constituição em relação à lei. Barroso (2019) reforça a ideia de que a constitucionalização ganhou força na Europa no pós-guerra – no Brasil, esse processo ocorreu com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal, em 1988.

Miranda (2019) indica que a expansão máxima do Estado ocorre simultaneamente à estruturação de organizações internacionais, diversas quanto à finalidade, ao âmbito, ao acesso ou aos poderes. Essa comunidade internacional, que surge em meados do século XX, visa a tutela de direitos e garantias fundamentais a partir da promoção de mecanismos jurídicos-institucionais. Posicionamento similar é adotado por Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019), interligando e se reforçando mutuamente os Direitos Humanos, o Estado de Direito e a democracia como “princípios e valores universais e indivisíveis e nucleares das Nações Unidas”.

Para Cavalcante Filho (2020), Mendes e Branco (2015) e Silva (2015), há consenso de que, contemporaneamente, o Estado se fundamenta na Constituição, a partir da qual todo o ordenamento jurídico-normativo é estabelecido. A consolidação do constitucionalismo no Estado de Direito esvaziou o sentido de supremacia do Poder Legislativo enquanto órgão capaz de reconhecer a “vontade geral” ao estabelecer um sofisticado sistema de freios e contrapesos entre os poderes estatais, como observam Martín (2000), Bonavides (2005), Burdeau (2005), Miranda (2019), Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019), Schioppa (2014) e Silva (2015).

Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019) sugere que esse processo evolutivo se deu de forma progressiva e cumulativa, de tal modo que o Estado de Direito e o Estado Democrático se tornaram a mesma coisa. Ocorre, portanto, uma “viragem paradigmática” em direção ao Estado Constitucional de Direito, na qual o legislador não é mais onipotente, conforme observa Tavares (2019). Nesse sentido, surgem níveis de normatividade que articulam aspectos constitucionais e legislativos no interior do Estado, unificando o plano geral com o plano regional, segundo Schioppa (2014).

A dicotomia entre Estado (unidade) e Sociedade (pluralidade) desapareceu no Estado democrático e social contemporâneo, no qual a coletividade seria inviável sem organização responsável, organizadora e planejadora, como observa Hesse (2009). Miranda (2019) indica que após os anos 2000, o panorama político-constitucional continua marcado por transformações e instabilidades. Segundo o autor, as contradições e indefinições do Estado de Direito ainda não foram totalmente superadas, especialmente quanto ao funcionamento do sistema partidário e sua relação com o sistema econômico. Há, também, o problema da falta de autenticidade em numerosos países.

Paralelamente à complexificação das atribuições do Estado de Direito no contexto de globalização, a Brasil através turbulências institucionais significativas nos últimos dez anos. Para Vieira (2018), a integridade da democracia está relacionada ao funcionamento robusto do sistema freios e contrapesos de lideranças institucionais e políticas na defesa da democracia constitucional. Por outro lado, evidencia-se limitações no modelo brasileiro em razão do presidencialismo de coalisção, cuja principal causa apontada por Victor (2015) é o quadro multipartidário.

O receio de que a vontade da maioria tenha força erosiva na democracia não é preocupação nova. Martín (2000) e Otero (2003) esboçam esse receio e o identificam na ascensão de novos atores na arena jurídica concomitantemente ao esvaziamento do poder do Legislativo ante o empoderamento do Executivo. Vieira (2018) sugere que a resposta do constitucionalismo para defender a democracia foi a dispersão do poder via sistema de freios e contrapesos.

Apesar dos desafios evidentes, a literatura especializada reconhece que o sistema de freios e contrapesos tem funcionado no Brasil. Embora o processo de constitucionalização tenha tornado o arcabouço normativo mais robusto, as deficiências da divisão funcional do poder foram evidenciadas pelo presidencialismo de coalisção que predomina no país, como observa Victor (2015). A seguir, examina-se como essa divisão de poderes ocorre no Estado de Direito contemporâneo.

3. DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER POLÍTICO NO ESTADO DE DIREITO

A literatura tradicionalmente reconhece o poder como uno, indivisível e indelegável. A identificação de funções elementares estimulou a repartição funcional do poder em órgãos independentes, mediante um sistema de freios e contrapesos. Essa solução se cristalizou como um dogma nas constituições como fundamento primordial do Estado de Direito, conforme observado por Barroso (2019), Canotilho *et al.* (2013), Ferreira Filho (2015), Mendes e Branco (2015), Miranda (2019), Moraes (2017), Tavares (2019), Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019) e Silva (2015).

Não há, portanto, uma separação do poder político, mas o reconhecimento de funções atribuídas a órgãos distintos. Silva (2015) indica que o poder se desdobra em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. Miranda (2019) sugere que a Constituição Brasileira manteve a consideração clássica dos três poderes, mas apenas incidentalmente se refere à função.

A filosofia política já esboçava, desde Aristóteles, a necessidade de não se concentrar o poder político. Em Locke, essa orientação ganha contornos mais evidentes, segundo Ferreira Filho (2015), porém ainda incipientes, segundo Tavares (2019). Montesquieu propôs de forma sistemática essa segmentação do poder, que não é absoluta, mas relativizada no contexto do Estado Constitucional de Direito. Dallari (2019) indica que não se trata apenas de mera separação de poderes, mas da instituição de sistema de pesos e contrapesos em que um órgão não prevaleça sobre o outro.

A Carta Magna brasileira reservou funções predominantes para cada um dos poderes, de modo que o órgão estatal poderia ser imediatamente associado à sua principal função típica, como observa Silva (2015). Já Otero (2003) aponta que própria tripartição dos poderes o Estado é consequência prática do princípio da legalidade e condição de defesa da liberdade. A cooperação mútua entre os órgãos visa impedir que um prevaleça sobre o outro, por meio do sistema de freios e contrapesos. Para Ferreira Filho (2015), uma das consequências da separação de poderes foi servir como critério para identificar sistemas de governo.

Loewenstein, citado por Ferreira Filho (2015) e por Tavares (2019), já reconhecia essa distinção “obsoleta” e deveria ser compreendida figurativamente. Silva (2015) afirma que, atualmente, é preferível falar em colaboração de poderes. Já para Carvalho (2020), é preferível falar em “(...) interpenetração ou interdependência de Poderes, ao invés de separação ou independência de Poderes, pois o princípio da separação não nega a harmonia, coordenação e colaboração dos Poderes” (CARVALHO, 2020, p. 19).

Miranda reforça a percepção de divisão tricotômica das funções do Estado, caracterizadas “(...) em razão dos fins ou do objeto dos atos por que se desenvolvem, em razão dos seus modos e formas de manifestação e em razão dos órgãos e das instituições através dos quais são praticados esses atos” (MIRANDA, 2019, p. 478-479). Neste sentido, Cavalcante Filho (2020) argumenta que Montesquieu já indicava que o poder de produção legislativa não poderia ser atribuído à mesma pessoa que a executasse ou que tivesse competência jurisdicional.

Essa percepção é reforçada pela noção de que “cada órgão do Poder exerce, preponderantemente, uma função, e, secundariamente, as outras duas” (TEMER, 2017, p. 122). Já Silva

(2015) é cauteloso ao tratar do assunto, indicando que não se pode confundir a divisão de funções com a separação de poderes, embora estejam relacionadas.

O art. 2º da CF/1988 estabeleceu os poderes independentes e harmônicos entre si como fundamento da República Federativa do Brasil, como reproduz Silva (2015). A distinção de funções não pode ser suprimida da Constituição brasileira por se configurar verdadeira cláusula pétrea, segundo Mendes e Branco (2015).

A evolução do Estado de Direito, de sua origem liberal ao modelo constitucional atual, desmitificou necessidade da independência absoluta de poderes ou sua rígida divisão funcional tripartite. Não se trata de uma realidade perfeita e definitiva, mas indica uma dimensão de teor utópico, que está em busca constante de realização, conforme sugere Gaspardo (2010). Essa observação não é isolada, “Ademais, a tese da absoluta separação entre os poderes os tornaria perniciosos e arbitrários (justamente aquilo que se pretende coibir)” (TAVARES, 2019, p. 959).

4. FUNÇÕES FISCALIZADORA E JURISDICIONAL DO PARLAMENTO

O contexto democrático brasileiro após a promulgação da CF/1988 resgatou prerrogativas do Poder Legislativo – e até mesmo ampliou-as. Apesar disso, Amorim Neto (2004) indica que o Chefe do Poder Executivo brasileiro é um dos mais fortes do mundo em prerrogativas legislativas. Embora seja reconhecida uma maior interferência do Poder Executivo na atividade legiferante, como observa Figueiredo e Limongi (2007), houve um desdobramento das responsabilidades constitucionais do parlamento.

Para Barroso (2019, p. 400), “é certo, contudo, que, como contrapartida, expandiram-se suas competências de natureza fiscalizatória e investigativa”. Moraes (2017, p. 449) argumenta que “as funções típicas do Poder Legislativo são *legislar* e *fiscalizar*, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento”.

A função fiscalizadora, portanto, caracteriza-se como uma atribuição constitucional do parlamento. O art. 70 da CF/1988 determina que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

Após 1988, o julgamento das contas do governo e a fiscalização da administração pública pelo Poder Legislativo ganharam novo peso a partir de sua constitucionalização. Mendes e Branco (2015) indicam que o Congresso conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) para exercer a atividade fiscalizadora. Fernandes (2016) argumenta que o controle externo da administração pública por meio da prestação anual de contas do presidente da República expressa a *juris dictio* do Poder Legislativo – uma exceção ao monopólio do Judiciário sobre a atividade jurisdicional.

Fernandes (2016) afirma que o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo não caracteriza interferência de um poder no outro, mas expressão do sistema de freios e contrapesos. Para o autor, esse controle externo seria dividido em político, financeiro e jurisdicional. O parlamento exerce essa atividade mediante apoio do Tribunal de Contas, órgão jurisdicional auxiliar, que, por exemplo, remete à deliberação parlamentar o acórdão e o relatório de prestação de contas do Estado – também caracterizada como função julgadora atípica.

Moraes (2017, p. 447) argumenta que o exercício da função típica pelo parlamento “consistente no controle parlamentar, por meio da fiscalização, pode ser classificado em político-administrativo e financeiro orçamentário”. No primeiro caso, trata-se do controle da gestão pública por meio do acesso ao seu funcionamento; no segundo, corresponde à atividade fiscalizatória prevista nos arts. 70 a 75 da CF/1988.

Neste sentido, embora o julgamento das contas do presidente possa ser inicialmente associado como uma função atípica do parlamento, não se pode negar que, ao apreciá-las, o Legislativo fiscaliza a atuação da administração pública. Simões (2014), ao se referir a Carvalho Filho, argumenta que esse controle da administração pública engloba o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos pelos quais ocorre o exercício do poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa em qualquer esfera de poder. Segundo o autor, a fiscalização visa verificar se a finalidade pública foi cumprida, como recurso para correção de condutas administrativas não desejadas.

Moraes (2017) diz que o controle externo expresso nos arts. 70 a 75 da CF/1988 é uma função típica do Congresso Nacional, logo, do parlamento. De acordo com o autor, será exercida a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” quanto à “legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, além dos sistemas internos de cada Poder” (MORAES, 2017, p. 449).

Fernandes (2016, p. 110) afirma que o “modelo federativo foi estendido simetricamente para o julgamento das contas dos estados e dos municípios, preservando, desse modo, sempre a competência do Poder Legislativo para julgar as contas do chefe do Poder Executivo”. Neste sentido, é possível reconhecer que o julgamento da prestação de contas do presidente, por meio do exercício do controle externo, não pode ser desvinculado da atividade fiscalizadora do parlamento.

A legislação relativa à prestação de contas do chefe do Poder Executivo pode ter variações em todo o país, considerando as normas internas dos Tribunais de Contas e os regimentos internos das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Tais diferenças podem se dar em relação aos prazos de tramitação, órgãos envolvidos, o rito processual e a forma de apresentação do parecer prévio da corte de contas, remetido ao parlamento, que emite parecer a ser referendado em plenário. Em linhas gerais, essa tramitação segue o rito semelhante ao adotado pelo TCU, segundo Lima (2018).

Para Fernandes (2016), o julgamento das contas pelo Poder Legislativo encerra a última fase do ciclo orçamentário, que se inicia na elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte; pela discussão e aprovação no parlamento; a execução da lei orçamentária e seu o controle mediante parecer final pelo tribunal de contas correspondente; e o julgamento das contas pela respectiva casa legislativa. A responsabilidade pela elaboração e encaminha-

mento da prestação de contas geral, que envolve os demais órgãos de Estado, é feito pelo Executivo, que remete à corte de contas.

A prestação de contas não é de contas de responsabilidade do Poder Executivo, mas do governo, indica Costa (1997). O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas não vincula a decisão do Poder Legislativo no julgamento das contas públicas. O mencionado parecer serve para subsidiar o julgamento do parlamento quando aprecia as contas do Chefe do Poder Executivo, como observa Quintal, Cunha, Alves e Santos (2012). Já as contas dos demais poderes são julgadas pelo próprio TCE.

A prestação de contas é encaminhada pelo chefe do Poder Executivo ao Tribunal de Contas correspondente. A corte de contas avalia a regularidade ou não das informações prestadas, que são relatadas por um conselheiro, que submete seu parecer à apreciação do colegiado. O Tribunal de Contas, portanto, emite o parecer prévio, que é encaminhado ao Poder Legislativo para julgamento, conforme apontam Simões (2014), Fernandes (2016) e Lima (2018).

O Tribunal de Contas pode julgar as contas como regulares, regulares ou ressalvas ou irregularidades, indica Lima (2018). Por outro lado, é importante destacar que o Poder Legislativo não julga, a rigor, as contas dos demais poderes, “mas a atuação dos administradores públicos, com relevo para o ordenador de despesas de cada órgão autônomo ou relativamente autônomo”, registra Fernandes (2016, p. 113).

Lima (2018, p. 251) argumenta que as contas consideradas regulares são “as que expressem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável”. Por sua vez, as contas consideradas regulares com ressalvas são aquelas que “evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário”, ainda que apresentadas em desacordo com as normas legais, desde que comprovada “a boa e regular aplicação dos recursos” (LIMA, 2018, p. 251-252).

Para Lima (2018) as contas irregulares são aquelas nas quais identificam-se ocorrências: a) como omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à normal legal ou regulamentar; c) dano ao Erário resultante de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e d) desfalque ou desvio de recursos, bens ou valores públicos. Esse autor observa que as contas podem ser julgadas irregulares no caso de reincidência ou descumprimento de determinações do processo de tomada ou prestação de contas pelo gestor – desde que devidamente cientificado.

A irregularidade das contas pode resultar em consequências ao gestor público, quando o relator ou o tribunal poderão definir a responsabilidade individual ou isolado pelo ato praticado; a citação do responsável quando houver débito para que apresente defesa e recolha a quantia devida; caso não tenha débito, a audiência do gestor para apresentar sua justificativa; ou adotar outras medidas possíveis, diz Lima (2018). Por outro lado, o parecer prévio do Tribunal de Contas não é vinculativo ao julgamento pelo Poder Legislativo.

Neste sentido, Fernandes (2016) indica que a rejeição das contas não implica consequência ou sanção direta, pois o julgamento pelo Poder Legislativo é ato político – mesmo que amparada em parecer técnico. Para esse autor, o que pode ocorrer é o desencadeamento de processo de *impeachment*, com a rejeição das contas, a partir dos fatos imputados ao Chefe do Poder Executivo.

Quanto aos indícios de irregularidade na execução financeira pelos demais poderes, em relevância menos expressiva e com menor repercussão na sociedade, Fernandes (2016) aponta que podem ser destacados como objeto de tomada de contas especial, no desempenho da função de julgamento, pelo Tribunal de Contas.

Por fim, importa diferenciar no parecer prévio o que são recomendações, ressalvas, determinações, impropriedades e irregularidades no parecer prévio da prestação de contas do chefe do Poder Executivo encaminhado pelo Tribunal de Contas ao julgamento político do Parlamento. A casa legislativa pode tanto ratificar o teor do parecer prévio do Tribunal de Contas, quanto votá-lo em sentido contrário. Por exemplo, é possível que a corte de contas recomende a rejeição da prestação anual e o Legislativo a aprove mesmo assim.

As recomendações para os Tribunais de Contas na apreciação da prestação de contas têm relação com o aperfeiçoamento dos procedimentos de apresentação das contas pelo Poder Executivo. Neste sentido, implicam na “adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho” (LIMA, 2018, p. 273). Para Quintal, Cunha, Alves e Santos (2012), a ressalva ocorre quando “há a baixa na responsabilidade dos agentes, as contas são julgadas regulares, mas são realizadas ressalvas e aplicadas as penalidades correspondentes às falhas evidenciadas”.

A determinação tem peso de sanção, de modo que o gestor precisa adotar medidas corretivas, quando forem identificadas falhas de natureza forma ou outras impropriedades das quais não caibam multa ou indícios de débito, conforme Lima (2018). Segundo esse autor, as impropriedades caracterizam atos que precisam ser corrigidos e sanados, de natureza formal, aos quais o Tribunal de Contas pode emitir uma determinação ao gestor público.

Por fim, irregularidades consistem na “prática de ato de gestão ilegal, ilegítima, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira orçamentária, operacional ou patrimonial”, conforme aponta Lima (2018, p. 272-273). Esse autor indica também pode significar dano ao erário causado por ato de festão ilegítimo ou antieconômico; desfalque ou desvio de recursos públicos; fraudes, omissão no dever de prestar contas, atos de ilegalidade e violação aos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal.

Ao receber o parecer prévio, sob a forma de acórdão do Tribunal de Contas, o parlamento encaminha os documentos para um deputado ou vereador relator para que manifesta posicionamento favorável ou contrário à aprovação da prestação de contas do chefe do governador ou prefeito, considerando a esfera analisada. O relatório é encaminhado ao plenário, onde, submetido à votação única, torna-se decreto legislativo, encerrando, assim, o ciclo orçamentário anual. A seguir será discutida a possibilidade de criação de um indicador relacionado ao processo de julgamento da prestação de contas pelo parlamento.

5. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO PARLAMENTO: ANÁLISE DA LITERATURA ESPECIALIZADA

A Ciência Política há tempos procura compreender a atuação do parlamento através de suas funções. Esses estudos tenderam a relacionar as atribuições do órgão com sua concretização fática. Determinar com clareza quais são essas responsabilidades permitem reconhecer com maior precisão possíveis papéis do parlamento no contexto do Estado. Entre as possibilidades analíticas, o estudo da produção legislativa provavelmente resultou em mais evidências empíricas.

Ricci (2003), Tomio e Ricci (2012) identificaram diferenças nas agendas legislativas entre Executivo e Legislativo, o alcance limitado da produção de leis como resultado de barganha intraparlamentar e a organização do sistema partidário em nível estadual. Paula (2016) e Salinas (2008) desenvolveram abordagens de avaliação legislativa no Brasil, com enfoque, respectivamente, nos limites e possibilidades dessa análise e no estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor.

Limongi e Figueiredo (2007) estudaram governabilidade mediante apoio parlamentar e os primeiros esboços de uma avaliação de desempenho do Poder Legislativo e a influência do Executivo na formação da agenda legislativa. Dantas (2013) também desenvolveu procurou desenvolver um método para monitorar os mandatos parlamentares. Marcon (2020) também propôs a utilização de indicadores para avaliar as Casas Legislativas sob a perspectiva da transparência.

Meneguim e Inácio (2014) também propuseram um método de avaliação de desempenho do Legislativo a partir de indicadores. A abordagem dessa proposta está concentrada na atividade legiferante, mas não leva em consideração um contexto mais amplo de atribuições associadas ao parlamento como um todo.

Uma das primeiras tentativas de se construir um modelo mais amplo e geral de avaliação de desempenho do parlamento no Brasil foi o desenvolvido por Dantas e Yeung (2013), que elaborou um método baseado em indicadores, associados a quatro grandes conjuntos de variáveis. Dois desses grupos são identificados com a atividade legislativa e outros dois com função fiscalizadora e a transparência.

A proposta de Dantas e Yeung (2013) foi inicialmente descrita sob a forma de artigo. Posteriormente, Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) aplicaram a proposta na Câmara Municipal de São Paulo. Já recentemente, durante a elaboração desta dissertação, foram publicados dois novos estudos sobre avaliação de desempenho. Marcon (2020) discutiu a instrumentalização das formas propostas desse método e Dantas e Yeung atualizaram algumas preocupações na abordagem.

Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) expressam sua preocupação em não avaliar individualmente e nominalmente os parlamentares, mas toda a instituição. Segundo o trio, a elaboração do índice revelou-se um desafio, pois deveria permitir sua replicação em diferentes realidades. Por isso, argumentam que “é importante avaliar o que exatamente esses indicadores se propõem a mostrar, e em que contexto e condições eles são válidos” (DANTAS; YEUNG; LAZZARINI, 2013).

A complexidade desses indicadores poderia ser alta ou mais simples. O desafio, segundo os autores, era escolher um caminho de equilíbrio. Por isso, foi feita a opção por método quantitativo que, se por vezes simplifica a análise, por outro facilita sua replicação. Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) dizem que a qualificação da informação do indicador poderia demandar muito tempo para coleta e tratamento dos dados, tornando o detalhamento e complexidade da análise tamanha que traria pouca contribuição.

A elaboração do método faz uma escolha consciente dos indicadores através dos pressupostos constitucionais que estabelecem funções para o parlamento, a partir do qual foram construídos quatro grupos de variáveis, cada qual com o mesmo peso, que serviram para formar quatro índices, também com peso idêntico. Dessa forma, argumenta o trio, o indicador poderia ser divulgado e compreendido pela sociedade.

Espera-se que os dados indiquem que o julgamento das contas do governo pelo parlamento seja mera ratificação do teor do acórdão encaminhado pelo TCE/GO. Outra hipótese levantada é a não priorização da função jurisdicional pela Assembleia Legislativa, cuja decisão, de natureza política, não expressa necessariamente o teor técnico no qual se embasa. Essa divergência seria observada a partir da votação favorável ou contrária no julgamento de contas em relação ao tempo gasto em sua tramitação.

6. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para a construção de um indicador relativo ao julgamento de contas públicas pelo parlamento, serão analisados os processos que tramitaram na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás no período compreendido entre 2007 e 2017. As informações foram obtidas a partir dos relatórios elaborados pelo TCE/GO a partir da prestação de contas do governador de Goiás; o parecer do conselheiro relator e o acórdão da Corte de Contas; o parecer do deputado relator na Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento da ALEGO; e o resultado final do julgamento pelo parlamento.

Os documentos foram coletados por meio do *site* do TCE-GO, da ferramenta Opine Cidadão da Alego, do Portal de Transparência da Alego e do Sistema de Gerenciamento de Processos e Documentos (SGPD) do Poder Legislativo entre abril de 2019 e julho de 2020. Fez-se a opção por identificar categorias dentro dos processos para que, a partir delas, fosse possível apresentar dados quantitativos.

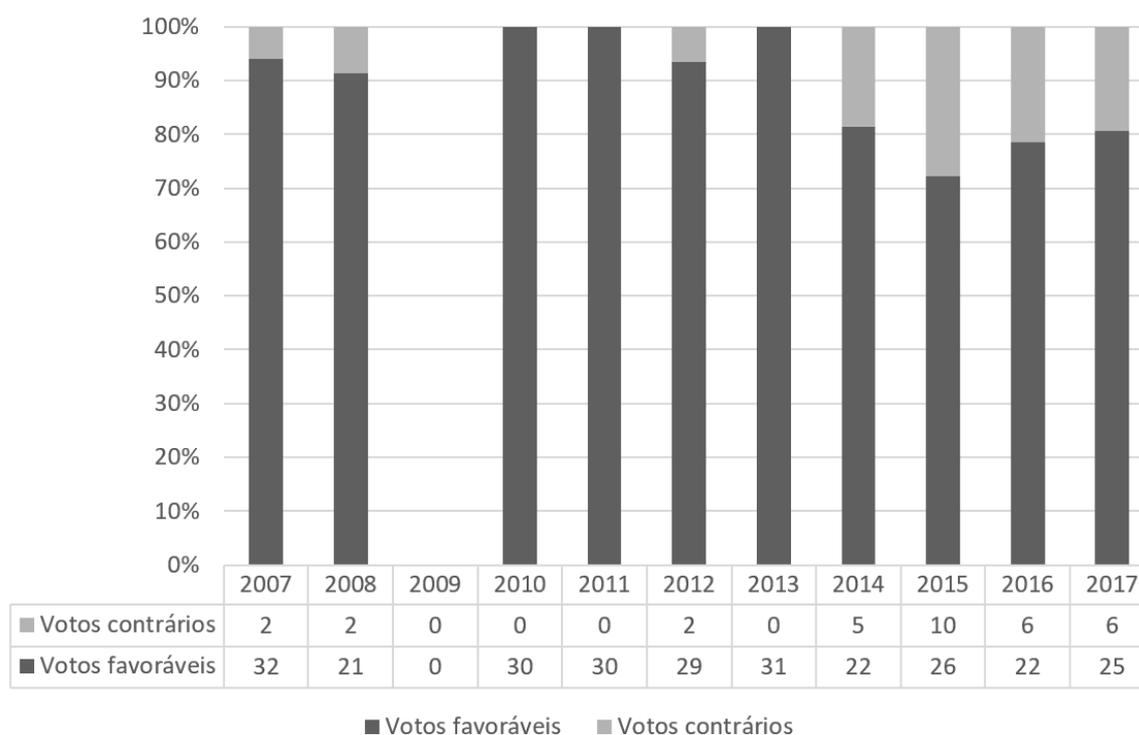
6.1 ANÁLISE DO TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS DE JULGAMENTO DE CONTAS

No caso de Goiás, o julgamento das contas pelo parlamento é determinado pelo Art. 11, VII, da Constituição Estadual. O tempo médio de tramitação do processo de julgamento da prestação de contas do governador do Estado de Goiás equivale a aproximadamente 337 dias. Neste sentido, entende-se aqui o tempo de tramitação contado a partir da data de autua-

ção do processo no Parlamento até a publicação do resultado do julgamento no Diário Oficial da ALEGO.

Há uma discrepância em relação aos processos ao longo da série histórica analisada. Todas as tabelas e gráficos a seguir foram elaborados pelos autores deste artigo. Em 2008, 2015 e 2017 foram os anos em que a prestação de contas do governador se deu de modo mais célere, respectivamente, em 8, 15 e 21 dias. Por outro lado, as contas referentes ao ano de 2010 consumiram mais de três anos e meio para serem finalizadas. Em média, o parlamento goiano consome 337 dias para julgar uma conta anual do governo. O Gráfico 1 torna essa visualização mais pertinente:

Gráfico 1 - Tempo de tramitação dos processos relativos às contas do governador



Fonte: Elaboração própria

Considerando que o julgamento das contas do governador tem, no âmbito do Parlamento, natureza política, o exercício de 2010 teve o parecer prévio do TCE-GO pela rejeição das contas, no que foi acompanhado pelo deputado relator da época na Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, José de Lima. Todavia, o parecer parlamentar viria a ser derrubado em plenário por unanimidade, aprovando, assim, as contas referentes àquele ano.

O caso de 2010 é simbólico⁴: foi o primeiro parecer pela rejeição das contas emitido pelo TCE-GO desde a promulgação da Constituição de 1988, conforme observado por Simões (2014). A Resolução nº 1.218, de 3 de julho de 2007, que institui o Regimento Interno da ALEGO, determina, no § 2º do art. 159, que “o processo de julgamento das contas do Governador tramitará com prioridade sobre os demais”.

4 O Diário Oficial da ALEGO nº 12.032, de 19 de novembro de 2014, publicou a transcrição da sessão ordinária que resultou na rejeição do parecer do relator e a consequente aprovação das contas de Alcides Rodrigues.

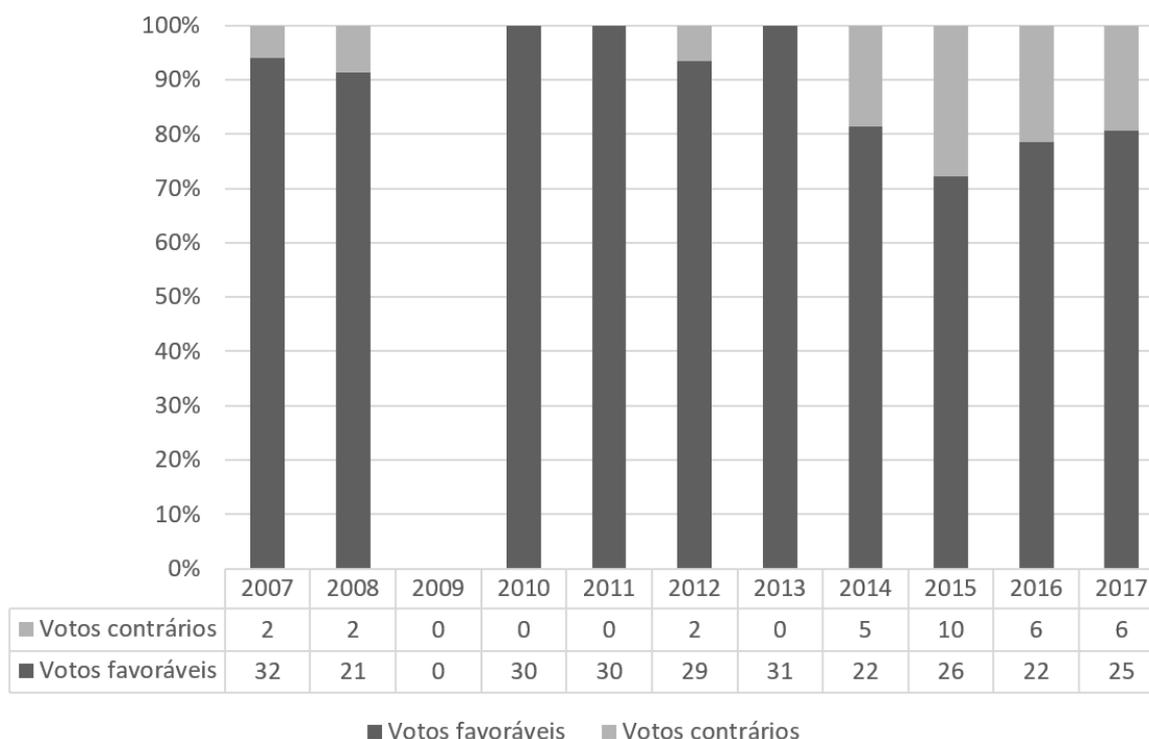
A irregularidade no tempo de tramitação na série histórica não parece estar diretamente conectada com a realização das eleições, mas pode estar relacionada ao resultado eleitoral. Entre 2007 e 2010, Alcides Rodrigues foi governador de Goiás. Embora estivessem no mesmo grupo político, houve dissidência em 2010, ano eleitoral, que resultou na eleição de Marconi Perillo. O julgamento das contas de 2010, 2011 e 2012 foram as mais demoradas, consumindo, respectivamente, 1280, 896 e 520 dias cada.

Há de se considerar outro ponto relevante: as contas de 2010, 2012 e 2013 foram julgadas em plenário da Assembleia Legislativa na mesma sessão e publicadas no Diário Oficial da ALEGO com data de 19 de novembro de 2014. Não é possível propor explicações consistentes, por meio de dados quantitativos, para a demora no julgamento nos referidos anos, mas uma análise na votação pode sugerir algumas possibilidades.

6.2 ANÁLISE DA VOTAÇÃO DOS DEPUTADOS NO JULGAMENTO DE CONTAS

A competência para colocar a prestação de contas do governo em votação é do presidente da Assembleia Legislativa, que determina a pauta das sessões. O julgamento das contas é realizado em votação única. Vota-se, portanto, o parecer do deputado relator pela rejeição ou aprovação. O gráfico 2 relaciona a totalização da votação do julgamento de contas a partir da proporção de votos favoráveis e contrários, por ano. Os dados relativos a 2009 não foram localizados.

Gráfico 2 - Percentual de votos favoráveis e contrários no julgamento de contas



Fonte: Elaboração própria

A visualização gráfica evidencia a unanimidade entre os parlamentares na aprovação das contas de 2010, 2011 e 2013, que ocorreram na mesma sessão ordinária, conforme mencionado. Esse posicionamento uniforme coincide com o julgamento das contas de dois dos três anos com maior tempo de tramitação. Uma explicação talvez seja a necessidade indicar entre os parlamentares de indicarem relativa imparcialidade na decisão, pois uma das contas (2010) teve relatório contrário à aprovação, que foi derrubado, na mesma sessão que aprovou duas contas do então atual mandatário – adversário político do gestor cujas contas tiveram recomendação pela rejeição.

Também é relevante considerar que os quatro últimos anos da série histórica, entre 2014 e 2017, o julgamento das contas revela crescimento nos votos contrários à aprovação – provavelmente de deputados opositores ao governo do período. Uma hipótese possível para explicar esse cenário seria uma maior articulação dos deputados de oposição, mas tal assertiva depende de estudo específico. Essa relação entre demora na tramitação e resultado da votação demanda a análise do parecer prévio do TCE/GO.

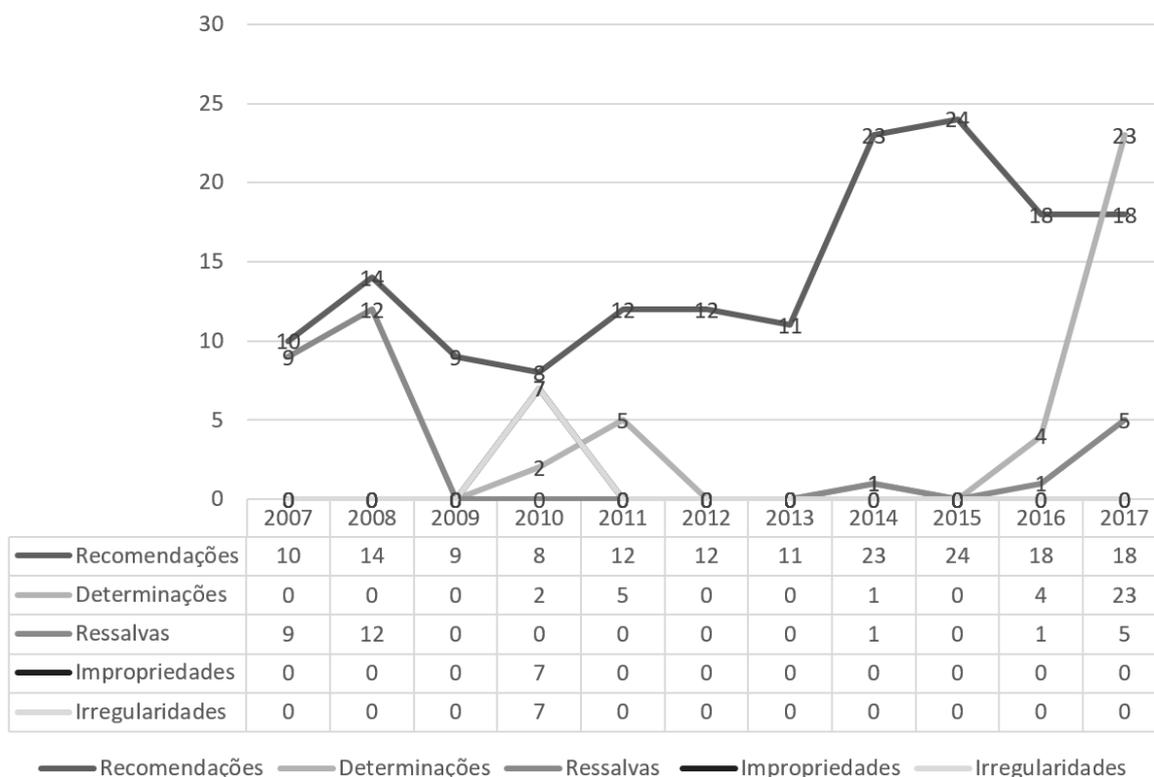
6.3 ANÁLISE DO PARECER PRÉVIO DO TCE/GO ENCAMINHADO À ALEGO

Em relação ao teor do parecer prévio aprovado pelo TCE/GO e remetido à ALEGO, sob a forma de acórdão, foram consideradas as recomendações, determinações, ressalvas, impropriedades e irregularidades nas contas do governador, tal como manifestado no parecer do conselheiro do ano em análise. As recomendações, as ressalvas, as determinações, as irregularidades e as impropriedades poderiam conter subtópicos, mas foi contabilizada apenas o item para elaboração do Gráfico 3.

Neste sentido, por exemplo, o Processo Legislativo nº 2011002011, referente à prestação de contas do exercício de 2010, trazia no parecer prévio elaborado pelo TCE-GO um total de cinco itens referentes às irregularidades e três relativos às impropriedades. Só que os itens relacionados às irregularidades poderiam ser subdivididos em itens menores. Como se trata de escolha do conselheiro-relator, optou-se por referenciar apenas o item principal, que dá o eixo temático do problema.

Outros processos legislativos relativos ao julgamento da prestação de contas também trazem essas subdivisões por itens. Optou-se por condensar o cálculo a partir do quesito apontado e não indicar, uma a uma, as subdivisões de cada item. Assim, o Gráfico 3 resultando pode ser conferido a seguir.

Gráfico 3 - Tipos de manifestações no parecer prévio do TCE/GO



Fonte: Elaboração própria

Assim, o Gráfico 3 expressa a evolução da quantidade de recomendações, determinações, ressalvas, impropriedades e irregulares na análise do conselheiro-relator da prestação de contas do governador de Goiás por ano. Percebe-se que há um gradual aumento na série histórica relacionada às recomendações, cujo ápice se deu em 2015. Os dois últimos anos analisados (2016 e 2017) também expressam aumento no número de determinações expedidas pela corte de contas.

Todavia, o gráfico indica apenas 2010 como ano onde há expressa menção às irregularidades e às impropriedades. Tudo indica tratar-se de opção do conselheiro-relator, vez que impropriedades poderiam, no limite, serem enquadradas como ressalvas. O mesmo não ocorre com as irregularidades, que ensejam a adoção de posicionamento mais duro, no sentido de rejeitar as contas.

6.4 ANÁLISE DO JULGAMENTO NO PARLAMENTO EM RELAÇÃO AO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

O deputado relator pode tanto se manifestar por acompanhar o parecer prévio do TCE-GO quanto adotar outro posicionamento. Nem todo parecer do relator diz com clareza se mantém ou não as recomendações, determinações e ressalvas contidas no parecer prévio encaminhado pelo TCE-GO. Por isso, torna-se complexa a atividade de mensurar quantitativamente

se houve ou não endosso legislativo aos posicionamentos do Tribunal de Contas. Quando muito, o deputado relator adota termos como “aprovado sem ressalvas”, ainda que existam ressalvas na manifestação da corte de contas.

A Tabela 1 traz o resultado final do julgamento da prestação anual de contas do Governador por exercício, considerando o parecer prévio do TCE-GO enviado ao parlamento e o decreto legislativo resultante da aprovação ou não das contas.

Tabela 1 - Relação entre a orientação do parecer prévio do TCE/GO e o resultado final do julgamento pela ALEGO quanto à aprovação ou não da prestação de contas

ANO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TCE-GO	Sim	Sim	Sim	Não	Sim						
Alego	Sim										

Fonte: Elaboração própria

Percebe-se que há uma correlação quase absoluta na série histórica que praticamente sugere dizer que o julgamento político da Alego tende a ser muito semelhante ao julgamento orçamentário-financeiro do TCE-GO. A exceção, novamente, se dá em relação ao exercício de 2010, no qual parecer prévio do TCE-GO e o parecer do deputado relator foram pela rejeição das contas, mas acabaram derrubados na votação do decreto legislativo.

6.5 ANÁLISE DO ÍNDICE DE CORRELAÇÃO ENTRE O PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS E O JULGAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELO PARLAMENTO

Os dados discutidos apontam para a possibilidade de se elaborar um indicador referente à função fiscalizadora do parlamento no tocante à correlação entre o julgamento da prestação de contas do chefe do Poder Executivo a partir do parecer prévio do Tribunal de Contas e a manifestação final do Parlamento por meio da publicação do decreto legislativo. Para tanto, sugere-se a criação do índice de correlação entre o parecer prévio do Tribunal de Contas e o julgamento da prestação de contas do chefe do Poder Executivo pelo parlamento (ICTCP):

$$\text{ICTCP} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de ressalvas} + \text{n}^\circ \text{ recomendações} + \text{n}^\circ \text{ determinações mantidas pela Alego}}{\text{N}^\circ \text{ de ressalvas} + \text{n}^\circ \text{ recomendações} + \text{n}^\circ \text{ determinações apontadas pelo TCE-GO}}$$

Neste sentido, considerando a dificuldade em identificar o posicionamento do deputado relator, sugere-se que a omissão expressa relativa às recomendações e determinações implica em seu acolhimento, tendo em vista que são atos privativos do Tribunal de Contas. Por sua vez, a existência de ressalvas costuma ser indicada pelo deputado relator, razão pela qual também pode ser computada.

Tabela 2 - O ICTCP aplicado à Assembleia Legislativa de Goiás

VARIÁVEIS	2007	2008	2009	2010 ⁵	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressalvas do TCE-GO	9	12	0	0	0	0	0	1	0	1	5
Determinações do TCE-GO	0	0	0	2	5	0	0	1	0	4	23
Recomendações do TCE-GO	10	14	9	8	12	12	11	23	24	18	18
Ressalvas mantidas pela ALEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Determinações mantidas pela ALEGO	0	0	0	2	5	0	0	1	0	4	23
Recomendações mantidas pela ALEGO	10	14	9	8	12	12	11	23	24	18	18
ICTCP	52,6%	53,8%	100%	100%	100%	100%	100%	96%	100%	95,6%	89,1%

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 2 demonstra que é possível aplicar concretamente o índice de correlação entre o parecer prévio do Tribunal de Contas e o julgamento da prestação de contas do chefe do Poder Executivo pelo parlamento (ICTCP). Apenas os exercícios de 2007 e 2008 tiveram índice mediano, com seis exercício alcançando um índice de 100%. Todavia, há um problema ocasionado pelo exercício de 2010, cujo acréscimo das irregularidades e impropriedades prolatadas pelo TCE-GO teriam reduzindo o ICTPC desse ano para 41,66%.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos processos legislativos de julgamento de contas do governador de Goiás no período entre 2007 e 2017 sugerem que o parlamento não prioriza sua atividade jurisdicional,

5 Em relação ao exercício de 2010, convém ressaltar que o parecer do deputado relator manteve todas as observações do parecer prévio do TCE-GO, mas foi derrubado em votação no plenário, razão pela qual foram mantidas apenas as determinações e recomendações.

constitucionalmente atípica, como deveria. Há indícios de deliberada demora na tramitação dos processos de prestação de contas do governo. Nos casos analisados, foi identificada o julgamento de três prestações de contas em uma única sessão.

Nota-se também que a demora na tramitação não seria justificável em razão da alta ratificação pelo parlamento do parecer prévio encaminhado pelo TCE/GO. É evidente que o julgamento tem natureza política e não precisa, necessariamente, ser técnico. Por outro lado, a majoritária correlação entre o posicionamento da Corte de Contas e dos deputados, em tese, poderia tornar o processo de julgamento menos demorado. Por outro lado, julgamento excessivamente céleres – como ocorridos em 2008, 2015 e 2017 sugerem relativo despreço pela atividade jurisdicional. Não há, também, nenhuma evidência na análise dos processos de que tenha ocorrido audiência pública aberta à sociedade civil.

O resultado dos julgamentos das contas do governo indica um percentual baixo de votos contrários ao parecer pela aprovação. Talvez seja um indicativo da significativa composição entre os deputados que foram uma base de apoio do governador. Essa avaliação não significa omissão da oposição, evidentemente, pois há manifestação percentual contrária significativa nas votações.

Quanto ao teor dos pareceres prévios do TCE/GO, percebe-se predominância das recomendações na série histórica. Por outro lado, as impropriedades, irregularidades e ressalvas indicam um pico quantitativo no ano em que o órgão recomendou a rejeição da prestação de contas do governo. As determinações, por sua vez, atingem o pico em 2017. Isso pode significar que a Corte de Contas tende a oferecer mais soluções aos gestores enquanto órgão de controle externo do que atuar coercitivamente.

O indicador construído não está, entretanto, livre de ressalvas. Deve ser mais bem aprimorado no que tange à capacidade de reconhecimento no decreto legislativo resultado do julgamento das contas quanto à manutenção das recomendações, determinações, ressalvas, impropriedades e irregularidades identificadas pelo Tribunal de Contas. As variáveis precisam ser mais bem ajustadas de modo a tornar o indicador mais preciso.

O acompanhamento do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas pelo Parlamento não caracteriza submissão ao órgão auxiliar nem mera ratificação. Por se tratar de julgamento político da prestação de contas do chefe do Poder Executivo, não pode ser confundido com as atribuições de controle externo relativas ao teor orçamentário-financeiro das contas prestadas.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio. O Executivo Federal, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BERNARDI, Jorge. *O processo legislativo brasileiro*. Curitiba: Intersaberes, 2012.

- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13. ed. Brasília: Editora UnB, 2016. v. 2.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 mar. 2019.
- BURDEAU, Georges. *O Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Direito Constitucional*. 27. ed. Barueri: Manole, 2005.
- CANOTILHO, J.J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa: logística formal*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2020.
- CAVALCANTE FILHO, João. *Processo Legislativo Constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.
- COSTA, José Rubens. Prestação de contas dos Governos Estaduais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 208, p. 83-110, abr. 1997. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v208.1997.46989>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46989>. Acesso em: 22 jul. 2019.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- DANTAS, Humberto. Atores fundamentais e funcionamento da democracia em nível local. In: CARNEIRO, J. M.; DANTAS, H. (org.). *Parceria social público-privada – textos de referência*. São Paulo: Oficina Municipal e Fundação Vale, 2012.
- DANTAS, Humberto (org.). *De olho no Legislativo: um método para o acompanhamento de mandatos parlamentares*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e Movimento Voto Consciente, 2013. Disponível em: www.deolhonolegislativo.org.br. Acesso em: 23 abr. 2019.
- DANTAS, Humberto; YEUNG, Luciana. Indicadores de desempenho para parlamentos: o desafio de aferir práticas políticas. *Cadernos da Escola do Legislativo*, [S. l.], v. 15, n. 24, p. 45-67, fev. 2013. Disponível em: <https://cadernos-dolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/149>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- DANTAS, Humberto; YEUNG, Luciana; LAZZARINI, Sérgio. *Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo*. São Paulo: Insper papers, 2013. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/12/2013_wpe306.pdf. Acesso em: 25 mai. 2019.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. atual. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- FERREIRA FILHO, Manuel. *Princípios fundamentais do Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book*.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (org.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. v. 1, p. 147-198.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. In: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. *E-book*.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, [S. l.], v. 1, n. 3, 1986.
- GASPARDO, Murilo. O parlamento e o controle democrático do poder político. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 105, p. 769-825, jan./dez. 2010.
- HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. *E-book*.
- JAMPAULO JÚNIOR, João. *O processo legislativo: sanção e vício de iniciativa*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

MARCON, André. A instrumentalização das formas como desafio à avaliação de desempenho do Poder legislativo. In: BARBOSA, Maria Nazaré Lins; CAJAIBA, Camila Moraes; MARTINS, Garcez; PIRES, Ieda Maria Ferreira (coord.). *Legística: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

MARTÍN, Carlos de Cabo. *Sobre el concepto de ley*. Madrid: Editorial Trotta, 2000.

MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcantara. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENEGUIN, F. B.; INÁCIO, M. *Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?* Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 26 de jun. 2020.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.

PAULA, Felipe de. *Avaliação Legislativa no Brasil: limites e possibilidades*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo USP, 2016.

PRAÇA, S; DANTAS, H. *A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais*. Disponível em: <http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2012/11/TEXTO-2-Projeto-MVC-Acompanhamento-Internacional-e-Academico1.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

QUINTAL, Renato Santiago; CUNHA, Ricardo Bernardes da; ALVES, Francisco José dos Santos; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. A Atuação dos Tribunais de Contas Estaduais Brasileiros na Correção das Demonstrações Contábeis dos Processos de Prestação de Contas dos Governadores. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [S. l.], v. 17, n. 60, jan. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3946>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3946/2850>. Acesso em: 1 ago. 2020.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3946>.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400003-&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 mai. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400003>.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor*. 2008. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Acesso em: 26 maio 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

SCHIOPPA, Antonio Padoa. *História do Direito na Europa: da Idade Média à Idade Contemporânea*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

SIMÕES, Edson. *Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do Direito*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2017.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 193-217, fev. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000100012>.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000100012-&lng=en&nrm-iso. Acesso em: 29 jul. 2020.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VOLDEN, C.; WISEMAN, A. E. Legislative Effectiveness in Congress. *Working paper, Vanderbilt University*, [S. l.], 2009. Disponível em: https://my.vanderbilt.edu/alanwiseman/files/2011/08/LEP_webpage_090710.pdf.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 03/11/2020
- Controle preliminar e verificação de plágio: 08/11/2020
- Avaliação 1: 30/03/2021
- Avaliação 2: 13/04/2021
- Decisão editorial preliminar: 24/04/2021
- Retorno rodada de correções: 13/05/2021
- Decisão editorial/aprovado: 17/05/2021

Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2