



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

RENATA ALVES ARAÚJO

**FIM DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA JULGAR A
GESTÃO DOS PREFEITOS: Possíveis consequências nos municípios norte rio-
grandenses**

NATAL/RN

2016

RENATA ALVES ARAÚJO

**FIM DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA JULGAR A
GESTÃO DOS PREFEITOS: Possíveis consequências nos municípios norte rio-
grandenses**

Monografia Apresentada à Banca Examinadora do Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Contábeis, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial para à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof. Ms. Halcima Melo Batista

NATAL/RN

2016

Catálogo da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Araújo, Renata Alves.

Fim da competência dos tribunais de contas para julgar a gestão dos prefeitos: possíveis consequências nos municípios Norte Rio-Grandenses/ Renata Alves Araújo. - Natal, RN, 2016.

47f. : il.

Orientador: Profa. Me. Halcima Melo Batista.

Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Contábeis.

1. Administração pública - Câmaras municipais - Monografia. 2. Contas de Gestão - Prefeitos - Monografia. 3. Tribunais de Contas - Monografia. 4. Lei da ficha limpa - Monografia. I. Batista, Halcima Melo. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 351.72

RENATA ALVES ARAÚJO

**FIM DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA JULGAR A
GESTÃO DOS PREFEITOS: Possíveis consequências nos municípios norte rio-
grandenses**

Monografia Apresentada à Banca Examinadora do Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Contábeis, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial para à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Ms.C. Halcima Melo Batista – Orientadora

Prof. Ms. Edimilson Monteiro Batista – Membro

Prof. Esp. Ronaldo José Rego de Araújo – Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo dom da vida, por me conceder saúde e me guiar em toda a minha história.

Aos meus pais, Antonio Araújo Leite (*in memoriam*) e Maria José Alves Araújo, por todo amor, pelo exemplo de caráter e apoio incondicional. Aos meus familiares, pelo carinho e companheirismo que me oferecem.

À minha orientadora, Halcima Melo Batista, pelo comprometimento, paciência e recomendações determinantes para o desenvolvimento deste trabalho. A todos os professores que compõem o curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pela dedicação e conhecimentos transmitidos, fundamentais para o meu desenvolvimento profissional.

Aos amigos, especialmente aos que conquistei no decorrer deste curso; pelos saberes compartilhados, pelas alegrias, adversidades e conquistas que vivenciamos juntos nos últimos cinco anos. A todos que formam a Diretoria da Administração Direta do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, pela receptividade, estima e confiança a mim destinados nesta experiência singular proporcionada em meu estágio.

E a todos que contribuíram para a minha formação, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo identificar as possíveis consequências da decisão do Supremo Tribunal Federal pelo fim do julgamento das contas de gestão – por parte dos Tribunais de Contas – dos Chefes do Poder Executivo Municipal que atuam na condição de ordenadores de despesas, e estimar a abrangência que tais efeitos podem alcançar no estado do Rio Grande do Norte. Dessa forma, para a elaboração deste estudo, foi analisada ainda a dualidade das contas públicas, identificando as principais diferenças entre as contas de governo e de gestão, e os respectivos órgãos competentes para sua deliberação, além de compreender a decisão referente ao Recurso Extraordinário nº 848.826, e a reforma que esta promoveu no sistema de Controle Externo municipal. A pesquisa desenvolvida foi delimitada ao reconhecimento da quantidade de prefeitos com suas contas de gestão rejeitadas, o volume de processos e os respectivos municípios administrados; por meio da relação de contas reprovadas, emitida pela Corte de Contas do Estado do RN em julho de 2016, disponível em seu sítio eletrônico, com o intuito de estimar a possível dimensão que os resultados da decisão supramencionada podem alcançar nas cidades potiguares. Assim, a metodologia aplicada neste estudo possui caráter descritivo, com emprego de procedimentos configurados como pesquisa bibliográfica e documental; sob uma abordagem quantitativa do problema. Os resultados demonstraram a ampla adoção por parte dos Chefes do Poder Executivo deste estado ao ordenamento de despesas, o que implica na possibilidade do retorno dos políticos, cuja administração foi marcada por sinais de corrupção, para a disputa por cargos públicos; e, conseqüentemente, na gestão financeira do respectivo ente mediante atitudes que se contrapõem à moralidade exigida pela Constituição Federal brasileira.

Palavras-chave: Contas de Gestão. Prefeitos. Ordenadores de Despesas. Câmaras Municipais. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

The purpose of this work is to identify the possible consequences of the Brazil's Federal Supreme Court's decision of ending the trial on the management accounts - by the Court of Auditors - belonging to the heads of the Municipal Executive Power who act as expenditure officers, and to estimate the influence of such acts in the state of Rio Grande do Norte. Thus, for the preparation of this study, the duality of the public accounts was analyzed, identifying the main differences between the government and management accounts, and the respective competent bodies for its deliberation, in addition to understanding the decision regarding Extraordinary Appeal nº 848,826, and the reform it has promoted in the municipal External Control system. The research developed was limited to indentifying the number of mayors that had their management accounts rejected, the case volume and the respective municipalities administered; by means of the list of failed accounts, which is issued by the Court of Accounts of the State of Rio Grande do Norte in July 2016, available on its website, with the purpose of estimating the possible dimension that the results of the aforementioned decision can reach in the cities of the state of Rio Grande do Norte. Thus, the methodology applied in this study has a descriptive nature, using procedures configured as bibliographic and documentary research, under a quantitative approach of the problem. The results showed the wide adoption by the heads of the executive branch of this state to the planning of expenses, which implies the possibility of the return of the politicians, whose administration was marked by signs of corruption, to the dispute for public office; And consequently in the financial management of the respective entity through attitudes that are in opposition to the morality required by the Brazilian Federal Constitution.

Keywords: Management Accounts. Mayors. Expenditure Officers. City Councils. Courts of Accounts.

LISTA DE SIGLAS

AI-5	Ato Institucional número 05, de 13 de dezembro de 1968
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas
CF	Constituição Federal
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC nº 101/2000	Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000
LC nº 135/2010	Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010
LC nº 64/1990	Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990
RN	Rio Grande do Norte
STF	Supremo Tribunal Federal
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE/RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCMRJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Análise do número de gestores municipais na composição da lista dos ordenadores de despesas com contas reprovadas em 2016	33
Gráfico 2 – Análise da parcela dos processos de prefeitos na composição do montante dos processos relativos aos ordenadores de despesas com contas de gestão reprovadas em 2016	34

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Identificação do total de prefeitos e seus respectivos processos de acordo com a Mesorregião Potiguar	32
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 CONTEXTO E COLOCAÇÃO DO PROBLEMA.....	10
1.2 OBJETIVOS	12
1.2.1 Geral	12
1.2.2 Específicos	12
1.3 JUSTIFICATIVA.....	13
2 REVISÃO DA LITERATURA	14
2.1 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.1.1 Conceito de Controle Administrativo e Controle na Administração Pública	14
2.1.2 Formas de Controle	14
2.2 FORMAS DE CONTROLE EXTERNO	16
2.2.1 Controle Judicial	16
2.2.2 Controle Legislativo	17
2.3 CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO.....	21
2.3.1 Prestação de Contas	21
2.3.2 Contas de Governo	22
2.3.3 Contas de Gestão	23
2.4 LEI DA FICHA LIMPA	24
2.5 RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 848.826, DE 10 DE AGOSTO DE 2016	26
2.6 POSSÍVEIS EFEITOS DA EXCLUSÃO DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO DOS PREFEITOS	27
3.1 TIPOLOGIA DE PESQUISA	29
3.2 UNIVERSO E AMOSTRA.....	30
3.3 COLETA DE DADOS	30
3.4 TRATAMENTO PARA ANÁLISE DOS DADOS	30
4 RESULTADOS E ANÁLISES DOS DADOS	32
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	36
APÊNDICES	41

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 instituiu a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, do qual a Separação dos Poderes se constitui como cláusula pétrea. O país recém-saído de um Regime Militar, que centralizou o poder no Executivo ao fechar o Legislativo no auge do Ato Institucional nº 05 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968 (CERQUEIRA & CERQUEIRA, 2012); estava sob a sombra de uma realidade já constatada Montesquieu (1689-1755), em sua obra *O Espírito das Leis*, apresentada da seguinte maneira na versão traduzida por Murachco (2000, p. 173): “Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.”. Por conseguinte, a ocultação máxima dos casos de improbidade pelo enfraquecimento do controle e investigação sobre a Administração Pública, bem como a promoção do silenciamento da imprensa e da sociedade pela censura foram marcas históricas deixadas por esse período ditatorial.

Portanto, com a abertura política em 1985, era notório o desejo da sociedade por um país mais justo, no qual se verificasse a recuperação das instituições democráticas e o fim da corrupção. Logo, a Assembleia Constituinte empenhou-se em garantir a essência republicana da Carta Magna firmando-se na Teoria da Divisão dos Poderes – também conhecida como Sistema de Freios e Contrapesos –, desenvolvida pelo pensador iluminista supracitado, a qual se fundamenta no estabelecimento de autonomia e controle entre os poderes. Dessa forma, o Controle no serviço público emerge como elemento basilar para a manutenção do equilíbrio destes, a partir do autocontrole exercido por cada Poder – Controle Interno; o Controle Externo, que se resume na competência fiscalizatória de um Poder na atuação dos demais; e o Controle Popular, o qual consiste na ação direta dos cidadãos na supervisão dos atos e das contas públicas (ALEXANDRINO; PAULO, 2016).

Embora na elaboração da Carta Constitucional tenha sido dado o devido rigor na edição de medidas para conter as práticas ímprobas, foram criadas regras posteriores para imprimir um tratamento mais severo contra o mau uso dos recursos públicos, dentre elas a Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/1990). Essa norma, publicada dois anos após a publicação da Constituição da República Federativa do Brasil vigente, sofreu uma notória atualização no

ano de 2010, a julgar pela atuação direta da sociedade na elaboração desta iniciativa popular por meio da Campanha da Ficha Limpa, iniciada no ano de 2008 a partir da coleta de assinaturas físicas (POLITIZE, 2016). Com o objetivo de promover um maior compromisso no gerenciamento dos recursos públicos por parte dos governantes, a Lei Complementar nº 135/2010 incluiu novas hipóteses para o sentenciamento de inelegibilidades e ampliou os prazos de impedimento de candidaturas para oito anos daqueles que foram enquadrados nessas circunstâncias de anulação da capacidade eleitoral passiva, inclusive para a rejeição das contas públicas (CAVALCANTE JUNIOR; COÊLHO, 2010).

Ao tratar sobre a prestação de contas, Furtado (2007, p.62) afirma que:

De um modo geral, pode-se dizer que a prestação de contas, que deve ser instruída com os documentos justificativos, consiste na discriminação da universalidade das receitas e despesas, concernentes a uma administração de bens, valores ou interesses de outrem, em um determinado período, efetivada por força de lei ou contrato.

Logo, a avaliação das contas é de fundamental importância para compreensão do desempenho dos gestores do patrimônio público, uma vez que elas abrangem diversos aspectos do gerenciamento do erário.

Nesse sentido, salienta-se a dualidade das contas a serem expedidas, que se subdividem de acordo com suas especificidades: as contas de governo, de natureza política, devidas pelos Chefes do Poder Executivo e de julgamento emitido pelos órgãos do Poder Legislativo; e as contas de gestão, voltadas à análise técnica da administração dos recursos públicos, cuja apreciação é realizada pelos Tribunais de Contas (TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, 2011).

Na União, estados e grandes municípios, a função dos ordenadores de despesas é desempenhada por agente público designado pelo gestor. Todavia, como apontado por Coutinho (2010), nas cidades de menor porte, é prática comum que os seus prefeitos assumam esse ofício. Nesse caso, eles acumulam o dever de prestar ambas as contas supramencionadas. Tal situação gerava questionamentos sobre qual órgão de Controle Externo seria o responsável para deliberar sobre as contas de gestão desses administradores, tendo em vista que a condição de Chefe do Executivo incluía esses mandatários ao exame das contas pelas Câmaras Legislativas, de acordo com as definições do art. 31 da Constituição Federal; mas, em obediência ao inciso II do art. 71 dessa Lei Maior, os Tribunais de Contas são os

responsáveis pela deliberação relativa às contas de gestão de todo administrador de recursos públicos.

O Recurso Extraordinário nº 848.826, de 10 de agosto de 2016, que trata sobre a definição do órgão competente para sentenciar sobre as contas dos Chefes do Poder Executivo que agem na condição de ordenadores de despesas, trouxe esse tema ao Supremo Tribunal Federal, o qual decidiu em favor das Câmaras Municipais como entidades habilitadas para deliberar sobre as contas de gestão dos prefeitos após a emissão de parecer prévio dos Tribunais de Contas, sendo este invalidado apenas pelo voto contrário de dois terços dos vereadores (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016).

Haja vista a modificação do processo de apreciação de contas públicas vigente no Brasil, surge o seguinte questionamento: **Quais os possíveis efeitos da decisão do Recurso Extraordinário nº 848.826 e a sua provável amplitude no cenário político do estado do Rio Grande do Norte?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Geral

Esta pesquisa tem como objetivo geral identificar quais os possíveis efeitos resultantes da perda da competência dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas de gestão dos prefeitos na função de ordenadores de despesas e a esperada amplitude dessas prováveis consequências nas cidades norte rio-grandenses.

1.2.2 Específicos

Tendo em vista o objetivo geral apresentado, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a dualidade dos regimes de contas públicas e identificar os órgãos de Controle Externo responsáveis pela sua apreciação;
- Compreender a decisão referente ao Recurso Extraordinário nº 848.826, de 10 de agosto de 2016, do Supremo Tribunal Federal e as prováveis consequências desta;

- Avaliar a amplitude que tais efeitos esperados podem atingir o ambiente político do Poder Executivo municipal norte rio-grandense, considerando-se a abrangência da prática do ordenamento de despesas exercida pelos prefeitos desse estado.

1.3 JUSTIFICATIVA

A prestação de contas é um mecanismo relevante para o estabelecimento do Controle na Administração Pública. Haja vista a corrupção latente na conjuntura política brasileira, a compreensão dos instrumentos de controle é imprescindível para o acompanhamento e punição dos gestores que empregam inadequadamente os recursos públicos.

Nos últimos oito anos, mais de cinco mil prefeitos e ex-prefeitos das cidades brasileiras tiveram contas rejeitadas pelas respectivas Cortes de Contas às quais estão submetidos (PASCOAL; REIS 2016). Diante desse expressivo número de administradores públicos municipais fichados, verifica-se um efetivo combate à improbidade administrativa por essas entidades. Nesse contexto, a votação do Recurso Extraordinário nº 848.826 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal se contrapôs a esse método de controle ao deliberar a favor da extinção da competência dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas de gestão dos prefeitos ordenadores de despesas. Essa decisão trouxe à tona a necessidade do entendimento sobre os regimes de contas devidas pelos gestores públicos e o reconhecimento das instituições responsáveis pelo seu exame.

Sob o viés contábil, o tema abordado está em conformidade com conhecimentos compreendidos pelas disciplinas de Contabilidade e Auditoria Governamental, considerando-se a relevância da administração do patrimônio público para o desenvolvimento deste estudo. Ademais, essa matéria importa a toda à sociedade, uma vez que tal decisão anulou um dos principais dispositivos da Lei de Ficha Limpa, a qual sobressaiu no cenário nacional pela vasta participação popular para sua implementação.

Assim, este trabalho justifica-se ainda no aprofundamento da análise dos principais efeitos esperáveis no atual cenário brasileiro, decorrentes da atribuição exclusiva às Câmaras Legislativas para a apreciação das contas dos prefeitos; e na avaliação prévia do possível alcance dessas consequências no estado do Rio Grande do Norte, a partir da mensuração da parcela de atuais e ex-mandatários do Poder Executivo municipal desse estado que possuíam suas contas consideradas irregulares e que obtiveram sua condição de elegibilidade mantida em 2016.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1.1 Conceito de Controle Administrativo e Controle na Administração Pública

Na Administração, o controle integra o processo de gestão. Unido ao planejamento, à organização e à direção; o ato de controlar se estrutura no desenvolvimento de ações de acompanhamento, avaliação e revisão das práticas desenvolvidas, no intuito de garantir a adequação dos resultados obtidos aos objetivos definidos previamente; ou seja, analisar a conformidade entre a atividade sob o controle e os resultados pretendidos (CHIAVENATO, 2013).

Sob o ponto de vista governamental, o controle se constitui como princípio basilar das atividades da Administração, como pode ser observado no art. 6º, inciso V do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Nessa perspectiva, o controle se destina à fiscalização da Administração Pública, para promover a atuação eficiente desta e o atendimento do interesse social.

Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013, p. 740) afirmam que: “Controle em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.”. Di Pietro (2014, p. 809) expressa o controle na Administração Pública: “[...] como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.”.

2.1.2 Formas de Controle

O controle pode ser classificado em diversas espécies e, para a melhor compreensão, essas são agrupadas em modalidades de acordo com critérios específicos. Enfocando-se o momento de sua realização, existem os controles prévio, concomitante ou posterior (DI PIETRO, 2014). O controle prévio – a priori “[...] é aquele realizado antes da formação do ato controlado” (CARVALHO, 2015, p. 381); concomitante, “[...] é exercido durante a realização do ato e permite a verificação da regularidade de sua formação”

(ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 891); ou posterior – a posteriori –, que segundo Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013, p. 743) “É o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando a corrigir-lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia”.

Outra forma de classificação do controle se fundamenta com base na origem deste, dividindo-se em Interno, Social e Externo. Resultado do poder de autotutela da Administração Pública, o Controle Interno é realizado no âmbito de um mesmo Poder sobre seus atos e seus agentes, e cuja prática pode ser exercida por órgãos distintos ou pela própria entidade. Quanto a sua forma de atuação, em seu art. 74, a Constituição Federal indica os objetivos desse controle:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O Controle Interno é considerado Controle Administrativo, tendo em vista que ele é “[...] exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos administrativos dos Poderes Legislativo e Judiciário sobre sua própria atuação administrativa [...]” (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 899). A Súmula Vinculante nº 473, aprovada em 03 de dezembro de 1969, versa sobre o Controle Administrativo nos seguintes termos:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Como mais uma espécie, o Controle Social ou Controle Externo Popular é aquele que envolve os cidadãos de maneira direta para sua execução. Graças à ampliação da Transparência Pública e à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), dentre outros meios, a sociedade tem acesso aos demonstrativos públicos e pode exercer a fiscalização diretamente e denunciar aos órgãos competentes as irregularidades apuradas, como é

estabelecido no § 2º do art. 74 da CF: “§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”.

O Controle Externo surge como uma terceira categoria de controle no qual um Poder ou órgão exerce sobre os atos administrativos dos demais. Desse modo, ele possui grande relevância, uma vez que, por ser executado por órgãos desvinculados aos atos em apreciação, reduz a influência dos agentes que estão sob investigação na análise do seu próprio desempenho. A Constituição Federal Brasileira de 1988 apresenta o Controle Externo deste modo:

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.

Verifica-se que, de acordo com o parágrafo único desse artigo supracitado, ao dispor sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária; a Carta Magna define como objeto do Controle Externo os atos e atividades da Administração Pública, realizados por todas as pessoas, físicas ou jurídicas responsáveis pela gestão, ainda que temporária, de recursos públicos. Além disso, o texto constitucional determinou ainda que cabe aos Tribunais de Contas o auxílio técnico ao Congresso Nacional no Controle Externo.

Considerando-se as explanações efetuadas, será dado enfoque ao Controle Externo da Administração Pública, instrumento de controle a que interessa ao prosseguimento deste estudo.

2.2 FORMAS DE CONTROLE EXTERNO

2.2.1 Controle Judicial

O Controle Judicial ou Jurisdicional da Administração Pública consiste na atuação do Poder Judiciário na fiscalização da legalidade dos atos administrativos. Em obediência ao art. 5º, inciso XXXV da Constituição brasileira e em conformidade com a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal referenciada anteriormente, esta espécie de controle tem como função proporcionar maior segurança ao cidadão relativa às ações do Estado e agir em

cooperação ao Controle Administrativo, já que permite a anulação dos atos que destoam dos ditames do ordenamento jurídico.

No entanto, o Controle Judicial é limitado, visto que, diante da presunção da legitimidade dos atos administrativos, este controle é suscitado apenas por meio da incitação do interessado, como é indicado por Carvalho:

Ademais, o controle judicial das atividades administrativas somente pode ser realizado mediante provocação do interessado, podendo ser prévio ou posterior, somente no que tange aos aspectos de legalidade, não sendo admitido que o Poder Judiciário intervenha nos aspectos de oportunidade e conveniência que justificaram a prática dos atos administrativos. (CARVALHO, 2015, p. 392).

Além do Judicial, é prevista na Carta Magna uma segunda frente do Controle Externo do país. O controle exercido pelo Poder Legislativo, executado pelas suas respectivas Casas e com o auxílio dos Tribunais de Contas, manifesta-se como mais um pilar do Sistema de Freios e Contrapesos brasileiro, o qual será abordado no seguinte item.

2.2.2 Controle Legislativo

De acordo com o inciso V do art. 49 da Constituição Federal, compete exclusivamente ao Congresso Nacional: “V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;[...]”. À vista disso, o texto constitucional instaura o Controle Legislativo ou Parlamentar como mecanismo de regulação das ações da Administração Pública; o qual é realizado pelo Poder Legislativo no exercício de sua função atípica administrativa. Esse método de controle, além da previsão, possui limitações definidas na Lei Maior e se subdivide em dois ramos específicos: o político e o financeiro; como elucidado por Carvalho (2015, p. 388), o qual afirma que o Controle Legislativo:

É realizado no âmbito do parlamento e dos órgãos auxiliares do poder Legislativo, sobre os atos praticados pela Administração Pública, nos limites definidos pela Constituição. Em verdade, sua abrangência inclui o controle político sobre o próprio exercício da função administrativa e o controle financeiro sobre a gestão dos gastos públicos dos três poderes.

Isto posto, para melhor compreensão do Controle Legislativo, este será analisado nas formas de controle parlamentar direto e controle exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

- Controle Parlamentar Direto

O Controle Parlamentar Direto é executado pelo Congresso Nacional no âmbito da União, pela Assembleia Legislativa na esfera estadual, e pelas Câmaras dos Vereadores nos municípios. Esse controle abarca o Controle Político e o Financeiro.

O Controle Político avalia as decisões emanadas pelo Poder Executivo relativas à sua atuação, cujo objetivo é aferir a probidade dos atos administrativos. Entretanto, para certificar a delimitação dessa forma de controle, a Constituição Federal estabeleceu hipóteses para sua execução, como foi sintetizado por Carvalho (2015, p. 389):

- I. Compete ao Congresso Nacional autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar.
- II. Somente o Congresso poderá autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias.
- III. É competência do Congresso a suspensão dos atos normativos do Chefe do Executivo que extrapolem o poder regulamentar, invadindo seara de lei.
- IV. O Congresso também é responsável por julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.
- V. É de competência do Senado Federal processo e julgamento do Presidente e do Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como dos Ministros de Estado e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles, após autorização da Câmara dos Deputados para recebimento da denúncia e instauração do processo.
- VI. A Carta Magna prevê ainda a criação de comissões parlamentares de inquérito - CPI's, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas; as CPis serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que se promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.
- VII. O Congresso Nacional tem o poder de sustar contratos, mediante parecer apresentado pelo Tribunal de Contas da União.

O Controle Financeiro analisa os atos relativos à administração dos recursos públicos, corresponde à atividade de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; inclusive o julgamento anual das contas do Presidente da República se configura como um dos dispositivos desse tipo de controle, o qual é efetuado segundo as disposições presentes no art. 49 da CF pelo Congresso Nacional.

Para a execução desta forma de controle, o Poder Legislativo usufrui do apoio do Tribunal de Contas, o qual atua como órgão auxiliar e em conjunto com o sistema de controle interno de cada Poder. De acordo com o artigo 71 da Carta Constitucional brasileira, essa espécie de controle se destina à supervisão dos atos administrativos nos aspectos de legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, praticados pelos entes federados e das respectivas entidades da administração direta e indireta.

- Controle exercido pelo Tribunal de Contas

O controle exercido com o apoio do Tribunal de Contas constitui-se como controle técnico quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Os Tribunais de Contas são órgãos independentes de Controle Externo sob a forma de tribunais administrativos que auxiliam o Poder Legislativo no processo de avaliação da execução orçamentária e financeira de sua jurisdição. Segundo Batista (2015), no Brasil existem cinco categorias de Tribunais de Contas; são eles um Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); no âmbito municipal, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), que atuam unicamente nas respectivas capitais dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo; e quatro Tribunais de Contas dos Municípios (TCM), presentes nos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará; os vinte e seis Tribunais de Contas dos Estados (TCE), um correspondente a cada estado da federação; e um Tribunal de Contas da União (TCU), o qual se insere na esfera federal.

As atribuições do Tribunal de Contas da União, que, consoante o artigo 75 da Constituição Federal de 1988, se aplicam, de acordo com suas particularidades, simetricamente aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, assim como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios; são definidas no art. 71 da Carta Magna, como transcrito a seguir:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Diante do exposto, é possível constatar que as funções do Tribunal de Contas da União possuem naturezas diversas, as quais transcendem o caráter meramente consultivo. Portanto, para simplificar a compreensão dessas atribuições, Meireles, Aleixo e Burle Filho

(2013) subdividem tais incumbências em funções técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas. Desse modo, constata-se que a Corte de Contas possui uma atividade intensamente vinculada à fiscalização e assessoramento. Todavia, destaca-se ainda condição desse Tribunal de auxiliar direto nas averiguações dos atos políticos, devido a sua apreciação e posterior emissão de parecer prévio sobre as contas dos Chefes do Poder Executivo e, simultaneamente, possuir a prerrogativa judicante, ao julgar as contas dos ordenadores de despesas, como delimitado pelo inciso II do art. 71 da Constituição brasileira.

Tais ordenadores de despesas são os responsáveis pela administração dos recursos públicos, exercendo pessoalmente os procedimentos para a execução das despesas orçamentárias. O § 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, conceitua essa função pública da seguinte forma: “§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.”. Portanto, esse ofício demanda probidade e conhecimentos técnicos por parte de quem a executa.

Conforme Furtado (2007), é reconhecido que, nos pequenos municípios brasileiros, os prefeitos agregam a função de ordenadores de despesas ao seu posto de Chefe do Poder Executivo municipal. Por isso, ao se enquadrarem nesses dois papéis no serviço público, eles precisam conciliar as respectivas prestações de contas, isto é, emitir os relatórios das Contas de Governo e de Gestão de sua competência, as quais serão analisadas de forma mais aprofundada no próximo tópico.

2.3 CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO

2.3.1 Prestação de Contas

O patrimônio público pertence a toda a sociedade e é dever dos seus administradores gerenciá-lo de forma proba e responder pelos seus atos aos órgãos de controle e à sociedade. A prestação de contas é um recurso presente na Constituição Federal que tem por objetivo certificar que os gestores realizem uma administração adequada às expectativas daqueles que lhes elegeram. Na Carta Magna brasileira, a Prestação de Contas tem previsão no artigo 70 supracitado. No entanto, a dualidade das naturezas dessas contas é perceptível na análise dos incisos I e II do art. 71, que, por razão didática, serão transcritos novamente:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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

A leitura desses dois incisos permite concluir que existem duas categorias das contas a serem prestadas, das quais aquelas são devidas pelo Chefe do Poder Executivo, nomeadas Contas de Governo; e estas, de incumbência dos responsáveis pela administração dos recursos públicos, denominadas Contas de Gestão.

2.3.2 Contas de Governo

As Contas de Governo ou de Resultado são contas de cunho político, que denotam o desempenho das atividades exercidas pelo gestor. Sua definição está satisfatoriamente descrita no art. 2º, inciso 1º da Resolução nº 012/2016 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte:

Art. 2º Para efeito desta Resolução, consideram-se:

I - Contas de Governo: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita avaliar a gestão política do chefe do Poder Executivo, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao Tribunal de Contas para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo. (RIO GRANDE DO NORTE, 2016a).

Essa categoria de contas possui previsão no inciso I do art. 71 da CF e são devidas pelo Chefe do Poder Executivo, como indica o inciso XXIV do art. 84 da Carta Magna como competência exclusiva e pessoal do Presidente da República (BRASIL, 1988) – e, por simetria, se aplica aos demais mandatários do Executivo estadual, distrital e municipal –: “XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;”. Este dispositivo explicita ainda a periodicidade anual das contas de Governo e designa a competência para a aprovação

ou reprovação dessas ao Poder Legislativo competente, cuja execução ocorrerá após o exame e a expedição de parecer prévio da Corte de Contas.

Em virtude desse caráter político dos seus demonstrativos, as contas de governo são avaliadas sob uma óptica menos detalhista e mais sistêmica da administração dos Chefes do Poder Executivo acerca do respectivo ente sob sua gerência. Como constatado por Furtado, (2007, p. 70):

Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

2.3.3 Contas de Gestão

A Resolução nº 012/2016 do TCE/RN define as Contas de Gestão no inciso II de seu art. 2º como:

II - Contas de Gestão: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança os atos praticados pelos gestores dos órgãos e dirigentes das entidades, que permitam ao Tribunal de Contas o julgamento técnico, manifestado por meio de acórdão, realizado em caráter definitivo sobre as contas prestadas, examinando, dentre outros aspectos, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, da aplicação de subvenções e dos demais atos sujeitos ao controle externo. (RIO GRANDE DO NORTE, 2016a).

A partir dessa exposição, é possível depreender que tais contas possuem gênero essencialmente técnico, voltado a assegurar a legalidade dos atos emanados pelos administradores e responsáveis pelos recursos públicos. As Contas de Gestão são avaliadas pela sua conformidade com as determinações exaradas pela Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), a lei orçamentária vigente e demais ordenamentos jurídicos aos quais os ordenadores de despesa estejam subordinados. Essas contas tem como gênese o inciso II do

art. 71 da Carta Magna Brasileira; logo, são julgadas pela respectiva Instituição de Contas, por meio de acórdão, com o intuito de identificar possível ato lesivo ao erário e exigir a reparação deste.

De acordo com a Resolução nº 018/2016 do TCE-RN (RIO GRANDE DO NORTE, 2016b), as Contas de Gestão são constituídas pela apresentação dos demonstrativos de conciliações, extratos e ordens bancárias; notas fiscais e de empenho; folhas de pagamento; dentre outros documentos que objetivam constatar a legalidade dos atos e contratos administrativos, das fases das despesas e a eficiência na aplicação dos recursos públicos para o atendimento das necessidades da população.

Nesse contexto, é conveniente salientar que o Tribunal de Contas possui função judicante frente às Contas de Gestão. Portanto, ele possui a competência para prescrever medidas punitivas, com destaque à imputação de débito e à prescrição de multas para reparação do dano ao patrimônio público, com eficácia de título executivo, em conformidade com o §3º do art. 71 da Constituição de 1988.

2.4 LEI DA FICHA LIMPA

Em um contexto de descobertas de escândalos de corrupção e das prisões de agentes públicos e privados provindas das investigações judiciais, a sociedade brasileira está mais atenta e atuante na busca de uma gestão ética de seus representantes. Reflexo da maior conscientização civil em relação a sua influência sobre a fiscalização do patrimônio público, os cidadãos também realizaram iniciativas para o fortalecimento do controle e das medidas punitivas aos gestores corruptos, como a Lei da Ficha Limpa.

A Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, é uma norma que altera a LC nº 64/1990 a partir da ampliação dos casos e alteração dos prazos de inelegibilidade, entre outras determinações. Consequência de uma Iniciativa Popular, instrumento de soberania previsto constitucionalmente (inciso III do art. 14), o “Projeto Ficha Limpa” recebeu o apoio de uma significativa parcela da sociedade brasileira para sua promulgação, como constatado por Cavalcante Junior e Coêlho (2010):

O Projeto Ficha Limpa, agora Lei Complementar nº 135/2010, nasceu da mobilização da sociedade no sentido de melhorar a qualidade dos quadros políticos no País. Mais de 1,6 milhão de assinaturas presenciais, sem contar as adesões pelo correio eletrônico, elevaram a participação popular ao

expressivo número de 4 milhões de cidadãos diretamente empenhados com essa mudança.

A ampliação do prazo para o impedimento do registro dos candidatos inabilitados a cargos políticos – nas hipóteses previstas na LC nº 64/1990 – para 8 anos, a aceitação de decisões proferidas por órgãos colegiados como condição suficiente para o indeferimento das candidaturas eleitorais, a definição do ato doloso de improbidade administrativa como condição decretória de inelegibilidade e o detalhamento das espécies de crimes que acarretam a recusa no registro da candidatura são algumas das modificações provindas da Lei da Ficha Limpa. Nesse sentido, a rejeição das contas se caracteriza como um dos casos previstos na LC nº 135/2010 em seu art. 1º, inciso I, alínea “g”, como disposto a seguir:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

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

Esse trecho atribui às contas públicas um encargo ao seu devedor que transcende o dever de prestar contas, uma vez que a rejeição dessas suspende por 8 (oito) anos, após o trânsito em julgado, a capacidade eleitoral passiva do responsável. Essa inelegibilidade decorre da identificação da intencional realização de improbidade administrativa deliberada pelo órgão competente – o Tribunal de Contas, referente às contas de gestão; e, de acordo com o ente, a Câmara Municipal, a Assembleia Legislativa e o Congresso Nacional, para as Contas de Governo –, quando não há mais direito a recurso, exceto por decisão contrária emitida pelo Poder Judiciário.

Ainda é observável nessa alínea o destaque dado aos ordenadores de despesa, inclusive aos mandatários em exercício – prática verificada nos municípios de pequeno porte do Brasil – cuja deliberação era efetuada pelos Tribunais de Contas; fato este que fortalecia a dualidade do julgamento dos prefeitos ordenadores de despesas, que são responsáveis pela prestação de ambas as contas.

Contudo, em relação à esfera municipal, a Constituição Federal delibera a execução do seu controle externo em seu artigo 31 deste modo:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Logo, constata-se nesse trecho da Carta Constitucional a concentração do julgamento das contas dos prefeitos sobre as Câmaras Municipais; com a assistência do Tribunal de Contas na emissão do parecer prévio, cuja conclusão pode ser invalidada pela decisão contrária de dois terços dos vereadores. Entretanto, não há ressalva em relação à categoria das contas indicadas ou à possibilidade da função de ordenador de despesas ser assumida pelo Chefe do Executivo municipal. Assim, é notória a indeterminação produzida pela análise dessas duas normas, o que culminou na deliberação desse tema pelo Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Extraordinário nº 848.826 no corrente ano.

2.5 RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 848.826, DE 10 DE AGOSTO DE 2016

O Recurso Extraordinário nº 848.826, que versa sobre a o impasse na definição do órgão competente – Câmara Legislativa ou Tribunal de Contas – para a apreciação das contas dos mandatários do Poder Executivo municipal sob a função de ordenadores de despesas; veio à votação pelo Supremo Tribunal Federal no dia 10 de agosto de 2016 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016).

O Recurso Extraordinário nº 848.826 decorre da solicitação de um ex-prefeito da cidade de Horizonte/CE, cuja proposta de candidatura, em 2014, para o cargo de Deputado Estadual foi indeferida pelo Tribunal Superior Eleitoral (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015). Isto sucedeu em virtude da reprovação, de caráter irrecorrível, de suas contas de

gestão, exarado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará por meio do Acórdão nº 5.232/2007, de 30 de outubro de 2007. A Instituição de Contas determinou a inelegibilidade desse candidato, após à constatação de improbidade administrativa, tendo em vista a não prestação das contas de gestão referente à sua incumbência no ordenamento de despesas do município supradito durante sua administração no ano de 2000. Nesse sentido, a defesa se firmou nos artigos 31, parágrafo 2º e 71, inciso I com a tese de que apenas a Câmara Legislativa possui a autoridade para julgar as contas dos prefeitos, sejam estas de gestão ou de governo.

Assim sendo, o Plenário do STF sentenciou a favor do julgamento de todas as contas devidas pelos prefeitos seja de atribuição exclusiva das Câmaras Municipais, como exposto na seguinte decisão:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: “Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”, vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.08.2016. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, [documento on-line, não paginado]).

Frente a essa mudança no sistema de Controle Externo, cria-se uma dúvida sobre quais os efeitos podem advir dessa decisão. Diante disso, serão elencadas no tópico seguinte algumas mudanças esperadas no cenário político brasileiro.

2.6 POSSÍVEIS EFEITOS DA EXCLUSÃO DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO DOS PREFEITOS

Com a decisão do Recurso Extraordinário nº 848.826 em favor das Câmaras Legislativas para a deliberação sobre as contas de gestão dos prefeitos ordenadores de despesas, o STF redefiniu o método de apreciação de contas públicas vigentes até meados deste ano, o que gera implicações não somente às duas instituições envolvidas, como também a toda sociedade brasileira. Esta foi diretamente afetada, visto que, após a mobilização para a implantação da Lei Complementar nº 135/2010 para o fortalecimento da moralidade

administrativa, um de seus principais mecanismos perdeu a eficácia. Como evidência da relevância desta regra, a inelegibilidade estendida aos mandatários do Poder Executivo que administram recursos públicos, impetrada no art. 1º, inciso I, alínea “g” se sobressai no rol de inelegibilidades, uma vez que essa foi à causa de 66% das revogações de candidaturas nas eleições municipais de 2012, de acordo com Pascoal e Reis (2016).

Além disso, a exclusividade na decisão sobre a regularidade das contas dos prefeitos sob juízo das Câmaras Municipais acarreta outras possíveis consequências. A reconhecida negligência na apreciação das contas do Poder Executivo e a escassa especialização técnica para a avaliação de contas de caráter administrativo do corpo legislativo dos municípios brasileiros podem fragilizar a avaliação tempestiva e integral e a avaliação eficaz dos demonstrativos e documentos relativos ao ordenamento de despesas.

Ademais, esta recente alteração no órgão de deliberação sobre as contas de gestão pode favorecer a conduta ímproba dos gestores irregulares. Considerando-se as alianças partidárias e políticas entre os membros do Executivo e Legislativo municipal, aumenta o descrédito na independência das deliberações dos vereadores e a liberdade para atos ilegítimos por parte dos prefeitos, como antevisto por Veras (2013, p. 34):

Em caso contrário, poderiam os prefeitos assumirem a função de ordenador de despesas, propositalmente, no puro intuito de evitar o julgamento técnico, de competência das Cortes de Contas, obtendo assim certa “imunidade”; restaria, apenas, o julgamento político das contas anuais, a cargo das Câmaras Municipais, muitas vezes motivados pelos apoios e conchavos políticos.

E como problema mais intenso dessa mudança de competência da apreciação das Cortes de Contas está no fim da imposição do ressarcimento referente ao dano causado ao erário. Diversamente dos Tribunais de Contas, as Câmaras dos Vereadores não possuem atribuição para multar ou imputar débitos para os responsáveis por contas irregulares. Desta forma, essa condição implicará em graves prejuízos aos cofres públicos, posto que, segundo Pascoal e Reis (2016), no corrente ano, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) identificou um débito no montante de mais de quatro bilhões de reais provenientes de mais de cinco mil prefeitos e ex-prefeitos com processos transitados em julgado referente a contas irregulares nos últimos oito anos e, como consequência dessa incapacidade supramencionada das Câmaras Legislativas, tal montante dificilmente será restituído ao patrimônio público.

3 METODOLOGIA

3.1 TIPOLOGIA DE PESQUISA

Este trabalho se pautou no desenvolvimento de uma pesquisa descritiva, que de acordo com Gil (1999 apud BEUREN, 2006 p. 81) “[...] tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre as variáveis”; uma vez que se baseou na identificação dos prefeitos e ex-prefeitos declarados inelegíveis e as respectivas cidades potiguares das quais foram gestores dos recursos públicos, de acordo com o art. 1º, I, alínea “g” da LC nº 64/1990.

Seu objeto consiste na constatação do número de mandatários do Poder Executivo Municipal cujas contas de gestão foram reprovadas pelo TCE/RN, devido à detecção de improbidade administrativa de natureza dolosa e insanável dos atos da gestão municipal dentro do prazo de oito anos após o trânsito em julgado, antes da vigência do Recurso Extraordinário nº 848.826; e a determinação dos respectivos municípios geridos por esses dirigentes.

Desta forma, procedeu-se uma abordagem quantitativa dos dados, no emprego de cálculos estatísticos simples para quantificar a coleta e o tratamento de informações obtidas (RICHARDSON, 1999 apud BEUREN, 2006). Logo, além da mensuração do número de Chefes da administração municipal – em exercício ou já depostos – com contas reprovadas pelo TCE/RN, verificou-se ainda a amplitude dessa prática nos municípios desse estado através da conferência do número de contas reprovadas por meio da quantidade de processos em análise nesta pesquisa.

Quanto aos procedimentos empregados, este estudo foi efetuado sob a forma de pesquisa bibliográfica, a qual, segundo Gil (1999 apud BEUREN, 2006, p. 87): “[...] é desenvolvida mediante material já elaborado, principalmente livros e artigos científicos”; portanto, é parte obrigatória para a composição da fundamentação teórica na produção de trabalhos monográficos; e documental, a qual, conforme Beuren (2006, p. 89): “[...] baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”; posto que foram selecionados e sistematizados dados oriundos da lista de gestores com contas rejeitadas para a Justiça Eleitoral do ano de 2016 expedido pela Corte de Contas norte rio-grandense.

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

O Recurso Extraordinário nº 848.826, ao atribuir o juízo das contas de gestão dos mandatários do Poder Executivo municipal à incumbência exclusiva das Câmaras Legislativas, isentou muitos prefeitos de todo o Brasil do estado de inelegibilidade, frustrando a eficácia do trabalho realizado pelos Tribunais de Contas e a Justiça Eleitoral na condenação dos governantes ímprobos em todo o país. A estimativa da ATRICON (PASCOAL; REIS, 2016) aponta que mais de cinco mil prefeitos e ex-mandatários do Poder Executivo dos municípios brasileiros tiveram contas de gestão rejeitadas pelas Cortes de Contas nos últimos oito anos, os quais seriam privados de se candidatar para as eleições de 2016.

E, para dimensionar a proporção do número de cidades cujos atuais e ex-gestores foram beneficiados com essa decisão, foi delimitada a amostra referente aos prefeitos e ex-prefeitos que tiveram suas contas de gestão desaprovadas pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte por decisão irrecorrível deste órgão, a partir de 05 de julho de 2008.

3.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi estritamente *online*, executada pelo do acesso ao sítio eletrônico do TCE/RN, por meio das relações dos responsáveis com contas reprovadas por esse órgão encaminhadas à Justiça Eleitoral. Assim, esta pesquisa concentrou-se na análise da listagem dos administradores de recursos públicos cujas contas de gestão foram rejeitadas por essa instituição do estado do Rio Grande do Norte decorrente de irregularidade insanável e em decisão irrecorrível, que ocorreram nos últimos 8 (oito) anos – as quais implicariam na inelegibilidade desses agentes no corrente ano. A lista relativa a estas contas foi disponibilizada no dia 05 de julho do corrente ano e contém 3.869 processos relativos a contas rejeitadas referentes a 1.364 responsáveis pelo ordenamento de despesas desse estado.

3.4 TRATAMENTO PARA ANÁLISE DOS DADOS

No exame da Relação de Contas Reprovadas emitida pelo TCE/RN – que detalha os nomes cujos processos estavam dentro do prazo de oito anos de vigência da inelegibilidade após o trânsito em julgado – foram filtrados todos os itens referentes à reprovação das contas de gestão associadas às prefeituras municipais. Após essa seleção prévia, foram verificados

todos os nomes e seu vínculo com a referida prefeitura, atendo-se tão somente aos prefeitos e ex-prefeitos, suas respectivas cidades geridas e o número de registros de processos nos quais foram condenados com a finalidade de definir com precisão apenas os mandatários, em exercício ou não, dos cargos de chefia do Poder Executivo dos municípios norte rio-grandenses. Para isso, foram excluídas duplicidades de entradas de mesmo CPF além dos processos em que, embora correspondam a um atual ou ex-prefeito, este exercia outra função – como membro da Câmara Legislativa ou secretários dos municípios, por exemplo – quando fora declarado réu.

Portanto, a pesquisa sofreu limitações em virtude da ausência do acesso a um considerável número de processos dos gestores supramencionados. Por isso, não foi possível descrever as causas de cada reprovação e obter o valor referente aos débitos dos mandatários do Poder Executivo Municipal potiguar com contas reprovadas até julho deste ano.

4 RESULTADOS E ANÁLISES DOS DADOS

De acordo com o que foi apontado em seções anteriores, a aprovação das Câmaras dos Vereadores como único órgão competente para julgar as contas dos prefeitos, ainda que estes admitam a função de ordenadores de despesas, pôs fim à validade das ações dos Tribunais de Contas de todo o Brasil na prescrição de ressarcimento ao erário e na indicação dos nomes dos gestores dos municípios que atuavam com vícios de improbidade administrativa para a consequente determinação, por parte da Justiça Eleitoral, da inelegibilidade desses.

Diante disso, após o levantamento dos possíveis efeitos dessa decisão do STF por meio do Recurso Extraordinário nº 848.826, foi proposta a realização de um estudo para a verificação, por intermédio dos dados apresentados pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, da repercussão dessa sentença que acarretou na extinção da inelegibilidade dos prefeitos desse estado pela rejeição das contas de gestão efetuada por esta entidade; com vistas a identificar o número de mandatários do Executivo municipal favorecidos, a respectiva cidade – a fim de conferir a parcela das cidades norte rio-grandenses atingidas por essa resolução – e o volume de processos relativos a atividades ímprobas reconhecidas na prestação dessas contas praticadas por esses gestores na continuidade de seus mandatos.

Dessa forma, para facilitar a compreensão, sem a correspondente perda do valor informacional dos dados obtidos, os municípios abrangidos foram associados de acordo com a sua respectiva mesorregião do estado do RN, conforme o mapeamento definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Demográfico do ano de 2010.

Tabela 1: Identificação do total de prefeitos e seus respectivos processos de acordo com a Mesorregião Potiguar

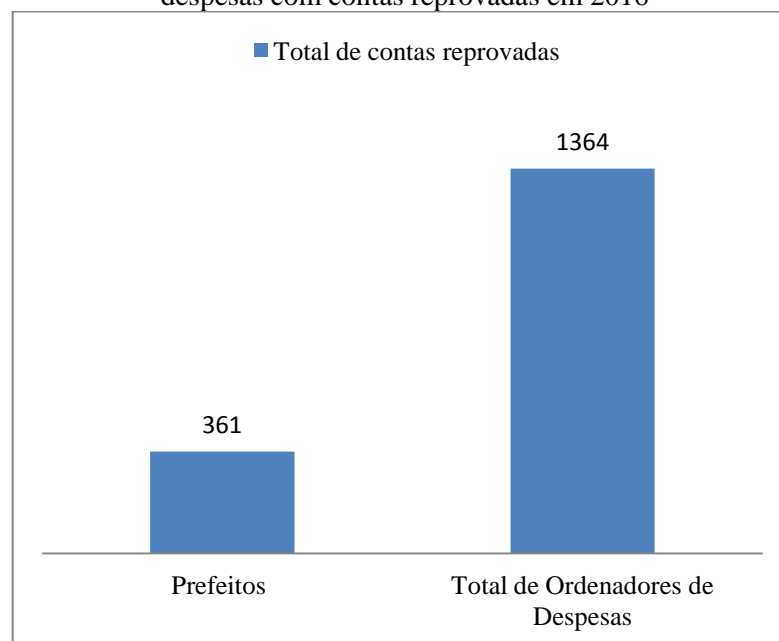
MESORREGIÃO DO RN	MUNICÍPIOS COM PREFEITOS COM CONTAS REPROVADAS PELO TCE/RN	PREFEITOS COM CONTAS REJEITADAS POR MESORREGIÃO	NÚMERO DE PROCESSOS POR REGIÃO
AGRESTE POTIGUAR	41	90	521
CENTRAL POTIGUAR	37	81	305
LESTE POTIGUAR	24	54	262
OESTE POTIGUAR	61	136	727
TOTAL	163	361	1815

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações divulgadas pelo TCE/RN

Logo, ao examinar a Tabela 1, verificou-se que, das 167 cidades potiguares, 163 apresentaram atuais ou ex-prefeitos com contas reprovadas, presentes em todas as mesorregiões, totalizando mais de 97% dos municípios potiguares. Na mesorregião Agreste foram detectados 90 prefeitos, oriundos de 41 municípios e responsáveis por 521 processos relativos a contas reprovadas. Já na mesorregião Central Potiguar, foram 305 processos referentes a 81 gestores do Poder Executivo de 36 cidades. Na mesorregião Leste, 54 mandatários que cumpriam simultaneamente a atribuição de ordenadores de despesas de 24 municípios e compreenderam 262 processos. E, por fim, do Agreste Potiguar advieram 727 processos, referentes a 136 prefeitos provenientes de 61 de suas cidades. O detalhamento desses dados por município de cada mesorregião norte rio-grandense estão contidos nos Apêndices A (mesorregião Agreste), B (mesorregião Central), C (mesorregião Leste) e D (mesorregião Oeste) (p. 41-47).

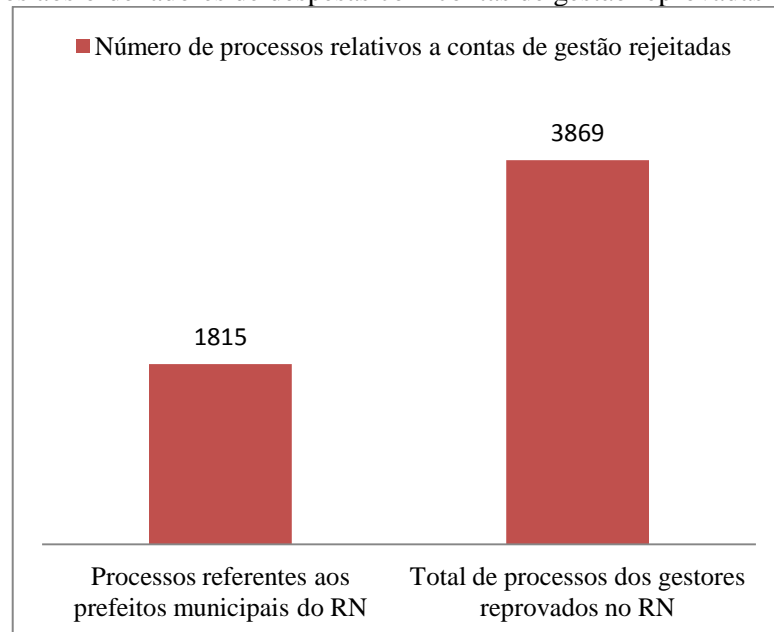
Isto demonstra uma massiva adesão dos Chefes do Executivo dos municípios desse estado à função de ordenadores de despesas. Apenas as cidades de Jaçanã, Lagoa de Velhos (ambos do Agreste Potiguar), Mossoró (Oeste Potiguar) e Natal (Leste Potiguar) não apresentaram prefeitos com contas de gestão reprovadas pela Instituição de Contas; com destaque à capital do estado, visto que seu respectivo o prefeito delega o ordenamento de despesa a um membro de sua equipe de governo.

Gráfico 1 – Análise do número de gestores municipais na composição da lista dos ordenadores de despesas com contas reprovadas em 2016



Fonte: Elaborado pela autora com base em informações divulgadas pelo TCE/RN

Gráfico 2 – Análise da parcela dos processos de prefeitos na composição do montante dos processos relativos aos ordenadores de despesas com contas de gestão reprovadas em 2016



Fonte: Elaborado pela autora com base em informações divulgadas pelo TCE/RN

Destarte, para a análise da dimensão do quanto a figura dos prefeitos ordenadores de despesas representava em relação ao total de gestores com contas reprovadas, foi desenvolvida uma comparação do número e total de processos desses administradores municipais em relação ao total de responsáveis fichados pelo TCE/RN e seus respectivos processos. Fora constatado que, dos 1.364 nomes apontados com contas rejeitadas, 361 tinham sido prefeitos ou ex-prefeitos (26,46%), conforme a reprodução contida no Gráfico 1. No entanto, como evidenciado no Gráfico 2, estes representam 1.815 processos de contas reprovadas, que em relação aos 3.869 processos totais, correspondem a 46,91%, confirmando, assim, que alguns gestores detinham mais de um processo de contas reprovadas decorrentes de diversos anos dos seus respectivos mandatos.

Assim, esta verificação indica que, com a transferência do poder de julgamento em favor das Câmaras Municipais, é provável a ocorrência de um grande dano ao ressarcimento ao erário desse estado no atual exercício e nos próximos anos.

Tendo em vista que, no Rio Grande do Norte, os prefeitos representavam uma parcela significativa de processos referentes às contas de gestão reprovadas pelo Tribunal de Contas, a eficácia sancionatória resultante da rejeição de contas de gestão analisadas nesse

estudo foi anulada com a perda dessa atribuição pelas Cortes de Contas em 2016. E não há previsão de aplicações de semelhantes penalidades para esses casos nos seguintes anos, haja vista a inexistência norma legal que permita às Câmaras Legislativas aplicarem penalidades financeiras aos responsáveis com conduta irregular na administração dos municípios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O veredito expedido pelo Supremo Tribunal Federal relativo ao Recurso Extraordinário nº 848.826 compreendeu a reformulação do Controle sobre as contas municipais, que passaram a ser de deliberação exclusiva das Câmaras Legislativas, permanecendo a cargo dos Tribunais de Contas apenas a emissão do parecer prévio sobre tais documentos. Essa decisão ocorreu em detrimento das identificadas distinções apresentadas pelas Contas de Governo e de Gestão e dos respectivos órgãos competentes para seu julgamento, reconhecidos na progressão deste estudo; e desvinculou, ainda, as contas de natureza administrativa da instituição com especialização técnica correspondente para sua fiscalização, direcionando-as às Câmaras dos Vereadores – cujos membros, presumivelmente, são detentores de aptidão para a análise das atividades de essência política.

Nesse sentido, foram apontados os efeitos esperados dessa mudança de competência para deliberar sobre as contas de gestão. A anulação parcial da alínea “g” do art. 1º, inciso I, da Lei da Ficha Limpa; as alianças de cunho político e partidário nas cidades de pequeno porte; a evidente negligência das Câmaras Municipais relativa à avaliação das contas públicas; e a inabilitação dessas instituições para atribuir sanção com vistas à reparar o dano ao erário detectado; foram as possíveis consequências identificadas no decurso deste estudo.

Diante disso, para analisar a dimensão provável dos efeitos esperáveis por essa alteração do órgão deliberativo, foi desenvolvida uma pesquisa para a mensuração da atual parcela dos Chefes do Executivo das cidades potiguares com contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte decorrente da aderência a concomitante função de ordenadores de despesas. Para isso, foram levantados os dados referentes ao número de prefeitos, da quantidade de seus respectivos processos e dos municípios correspondentes publicados pelo TCE/RN, em seu sítio eletrônico, por meio da Lista de Contas Reprovadas referente ao ano de 2016.

Desse modo, verificou-se a significativa parcela de gestores da Administração Direta Municipal com contas reprovadas por essa Corte de Contas, os quais estavam relacionados a 163 das 167 cidades norte rio-grandenses. Logo, infere-se que essa condição encontrada denota a ampla vulnerabilidade desse estado à incidência dos efeitos supracitados, com ênfase ao possível retorno célere dos atuais e ex-mandatários que procederam de maneira ímproba na gestão pública; além da alta probabilidade da repetição de tais comportamentos, tendo em

vista a efetividade contestável da atual configuração do controle externo direcionado a esses entes.

A fim de garantir maior confiabilidade e exigir uma atuação mais profícua dos vereadores nesse sentido, sugere-se maior atuação da população engajada no cumprimento de uma gestão responsável em seus municípios por meio do Controle Popular.

A criação de fóruns para o acompanhamento das ações das Câmaras Municipais na apreciação das Contas de Gestão em conjunto com os Observatórios Sociais surge como sugestão de iniciativa para a intervenção pública, em conjunto com o Controle Externo, para assegurar a atuação mais eficiente no combate à corrupção.

Portanto, para pesquisas futuras, indica-se o acompanhamento e análise do desempenho dos julgamentos das Câmaras Legislativas relativos às Contas administrativas dos prefeitos ordenadores de despesa e a investigação relativa a real ocorrência dos efeitos aludidos neste trabalho.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed., Forense: São Paulo, 2016.
- BATISTA, Halcima Melo. **Auditoria Pública**. Natal, RN: EDUFRN, 2015.
- BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 set. 2016.
- _____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.
- _____. Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Resultados do Universo do Censo Demográfico 2010 – RIO GRANDE DO NORTE**. Tabela 4.11.7.6. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/xls/Municipios/rio_grande_do_norte.zip>. Acesso em: 06 dez. 2016.
- _____. **Lei Complementar nº 135**, de 4 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 24 out. 2016.
- _____. **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 24 out. 2016.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Decisão** de 17 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=178&dataPublicacao=23/08/2016&incidente=4662945&capitulo=2&codigoMateria=3&numeroMateria=23&texto=6501289>>. Acesso em: 02 dez. 2016.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473** de 03 de abril de 1964. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=403.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- CARVALHO, Mateus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed., Salvador, BA: JusPODIVM, 2015.
- CAVALCANTE JUNIOR, Ophir; COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Ficha Limpa: A Vitória da Sociedade – Comentários à Lei Complementar 135/2010**. Brasília, DF: Ordem dos Advogados do Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/livro/fichalimpa/offline.zip>>. Acesso em: 22 nov. 2016.
- CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito eleitoral esquematizado**. Coordenador: Pedro Lenza. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 176 p.

COUTINHO, Dóris de Miranda. **Uma ideia falsa, porém clara e precisa**. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/uma-ideia-falsa-porem-clara-e-precisa/>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed., São Paulo: Atlas, 2014.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. Revista do TCU, ano 35, n. 109, p. 70, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>>. Acesso em: 28 out. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Tradução por: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PASCOAL, Valdecir; REIS, Marlon. **A ficha que não pode cair**. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Publicado em 30 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/a-ficha-que-nao-pode-cair/>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

PLATAFORMA PELA REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO. **Ficha Limpa: mais de 1,5 milhão de assinaturas**. Publicado em 15 nov. de 2010. Disponível em: <<http://www.reformapolitica.org.br/historico/2011/15-campanha-ficha-limpa-com-mais-de-15-milhao-de-assinaturas.html>>. Acesso em: 21 nov. 2016,

POLITIZE. **Entenda a Lei da Ficha Limpa**. Publicado em 02 set. 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/entenda-lei-da-ficha-limpa/>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. **Relações dos Responsáveis encaminhadas à Justiça Eleitoral**. Publicado em 05 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br/FichaLimpa/RelacaoFichaLimpa>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **RESOLUÇÃO Nº 012/2016 – TCE**, de 14 de junho de 2016. Disponível em: <[https://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/Resolu%C3%A7%C3%A3o_012_2016__Contas_Anuais_\(ALTERADA_EM_13.06.2016\).pdf](https://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/Resolu%C3%A7%C3%A3o_012_2016__Contas_Anuais_(ALTERADA_EM_13.06.2016).pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **RESOLUÇÃO Nº 018/2016 – TCE**, de 28 de julho de 2016. Disponível em: <https://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/Resolu%C3%A7%C3%A3o_018_2016_altera_dispositivos_da_Resolu%C3%A7%C3%A3o_n_012_2016_prorroga_e_suspende_prazos.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF** de 10 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322706>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

_____. **Notícias STF** de 11 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=299534%3E>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. **TCM explica Contas de Governo e Contas de Gestão**. Publicado em 15 abr. 2011. Disponível em: <<https://www.tcm.pa.gov.br/noticias/373-tcm-explica-contas-de-governo-e-contas-de-gestao.html>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

VERAS, Hugo Barreto. **O Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas: uma análise acerca de sua competência para o julgamento dos atos de gestão praticados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal**. Natal, RN, 2013, p. 34.

APÊNDICES

APÊNCICE A – Detalhamento da Lista de Prefeitos e o total de contas rejeitadas por municípios da Mesorregião Agreste Potiguar

MUNICÍPIO	NÚMERO DE PREFEITOS COM CONTAS REPROVADAS	QUANTIDADE DE PROCESSOS
BARCELONA	2	12
BENTO		
FERNANDES	2	15
BOA SAÚDE	3	15
BOM JESUS	2	7
BREJINHO	1	20
CAMPO		
REDONDO	1	6
CORONEL		
EZEQUIEL	3	11
IELMO		
MARINHO	2	14
JANDAÍRA	3	23
JAPI	2	5
JOÃO		
CÂMARA	2	9
JUNDIÁ	2	23
LAGOA DE		
PEDRAS	2	18
LAGOA		
D`ANTA	3	16
LAGOA		
SALGADA	2	8
LAJES		
PINTADAS	2	12
MONTE		
ALEGRE	2	10
MONTE DAS		
GAMELEIRAS	2	14
NOVA CRUZ	2	3
PARAZINHO	3	10
PASSA E FICA	1	18
PASSAGEM	3	16
POÇO		
BRANCO	5	29
RIACHUELO	2	12
RUY		
BARBOSA	2	7
SANTA CRUZ	2	4
SANTA		
MARIA	2	20

SANTO ANTÔNIO	4	12
SÃO BENTO DO TRAIRÍ	2	13
SÃO JOSÉ DO CAMPESTRE	1	13
SÃO PAULO DO POTENGI	2	9
SÃO PEDRO	2	7
SÃO TOMÉ	2	8
SENADOR ELÓI DE SOUZA	2	19
SERRA CAIADA	1	2
SERRA DE SÃO BENTO	4	23
SERRINHA	3	9
SÍTIO NOVO	1	14
TANGARÁ	1	11
VÁRZEA	2	12
VERA CRUZ	3	12
TOTAL	90	521

APÊNCICE B – Detalhamento da lista de prefeitos e do total de contas rejeitadas por municípios da Mesorregião Central Potiguar

MUNICÍPIO	NÚMERO DE PREFEITOS COM CONTAS REPROVADAS	QUANTIDADE DE PROCESSOS
ACARI	3	8
AFONSO		
BEZERRA	2	12
ANGICOS	4	12
BODÓ	2	15
CAIÇARA DO NORTE	3	24
CAIÇARA DO RIO DO VENTO	1	9
CAICÓ	2	5
CARNAÚBA		
DOS DANTAS	3	13
CERRO CORÁ	2	7
CRUZETA	1	5
CURRAIS		
NOVOS	1	1
EQUADOR	3	11
FERNANDO		
PEDROZA	1	4
FLORÂNIA	2	8
GALINHOS	3	7
GUAMARÉ	1	2
IPUEIRA	2	8
JARDIM DE ANGICOS	4	18
JARDIM DE PIRANHAS	3	10
JARDIM DO SERIDÓ	3	14
LAGOA NOVA	1	3
LAJES	2	10
MACAU	2	10
OURO		
BRANCO	3	5
PARELHAS	2	7
PEDRA PRETA	2	5
PEDRO		
AVELINO	3	4
SANTANA DO MATOS	2	17
SANTANA DO SERIDÓ	1	3
SÃO BENTO DO NORTE	4	21

SÃO		
FERNANDO	2	4
SÃO JOÃO DO		
SABUGI	2	5
SÃO JOSÉ DO		
SERIDÓ	2	8
SÃO VICENTE	2	2
SERRA		
NEGRA DO		
NORTE	1	1
TENENTE		
LAURENTINO		
CRUZ	1	1
TIMBAÚBA		
DOS		
BATISTAS	3	6
TOTAL	81	305

**APÊNCICE C – Detalhamento da lista de prefeitos e do total de contas rejeitadas da
Mesorregião Leste Potiguar**

MUNICÍPIO	NÚMERO DE PREFEITOS COM CONTAS REPROVADAS	QUANTIDADE DE PROCESSOS
ARÊS	2	8
BAÍA FORMOSA	3	14
CANGUARETAMA	2	6
CEARÁ-MIRIM	2	4
ESPÍRITO SANTO	2	2
EXTREMOZ	1	13
GOIANINHA	2	7
MACAÍBA	2	12
MAXARANGUAPE	2	5
MONTANHAS	1	4
NÍSIA FLORESTA	2	15
PARNAMIRIM	2	9
PEDRA GRANDE	3	18
PEDRO VELHO	3	15
PUREZA	2	11
RIO DO FOGO	4	18
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	2	3
SÃO JOSÉ DE MIPIBU	2	4
SÃO MIGUEL DO GOSTOSO	2	17
SENADOR GEORGINO AVELINO	4	21
TAIPU	3	23
TIBAU DO SUL	2	11
TOUROS	1	7
VILA FLOR	3	15
TOTAL	54	262

APÊNCICE D – Detalhamento da lista de prefeitos e do total de contas rejeitadas por municípios da Mesorregião Oeste Potiguar

MUNICÍPIO	NÚMERO DE PREFEITOS COM CONTAS REPROVADAS	QUANTIDADE DE PROCESSOS
ASSU	2	17
ÁGUA NOVA	2	4
ALEXANDRIA	2	14
ALMINO		
AFONSO	4	11
ALTO DO RODRIGUES	2	13
ANTÔNIO MARTINS	2	14
APODI	3	8
AREIA		
BRANCA	1	4
BARAÚNA	3	16
CAMPO GRANDE	1	12
CARAÚBAS	2	13
CARNAUBAIS	1	2
CORONEL JOÃO PESSOA	1	4
DOUTOR SEVERIANO	3	19
ENCANTO	1	7
FELIPE		
GUERRA	3	21
FRANCISCO		
DANTAS	1	3
FRUTUOSO		
GOMES	2	10
GOVERNADOR DIX-SEPT		
ROSADO	3	21
GROSSOS	4	13
IPANGUAÇU	3	13
ITAJÁ	1	15
ITAÚ	2	15
JANDUÍ	4	20
JOÃO DIAS	1	7
JOSÉ DA PENHA	3	6
JUCURUTU	2	8
LUCRÉCIA	3	14
LUÍS GOMES	2	8
MAJOR SALES	2	17
MARCELINO	2	8

VIEIRA		
MARTINS	2	7
MESSIAS		
TARGINO	2	9
OLHO-		
D`ÁGUA DO		
BORGES	3	9
PARANÁ	4	19
PARAÚ	2	9
PATU	3	19
PAU DOS		
FERROS	1	16
PENDÊNCIAS	2	10
PILÕES	2	15
PORTALEGRE	1	4
PORTO DO		
MANGUE	3	7
RAFAEL		
FERNANDES	3	18
RAFAEL		
GODEIRO	3	18
RIACHO DA		
CRUZ	1	3
RIACHO DE		
SANTANA	2	18
RODOLFO		
FERNANDES	2	14
SÃO		
FRANCISCO		
DO OESTE	3	22
SÃO MIGUEL	1	2
SÃO RAFAEL	2	16
SERRA DO		
MEL	3	6
SERRINHA		
DOS PINTOS	1	11
SEVERIANO		
MELO	1	2
TABOLEIRO		
GRANDE	2	17
TENENTE		
ANANIAS	4	21
TIBAU	1	17
TRIUNFO		
POTIGUAR	2	14
UMARIZAL	4	12
UPANEMA	4	18
VENHA-VER	1	3
VIÇOSA	3	14
TOTAL	136	727