

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

THICIANE CARNEIRO SANTA CRUZ SOUZA

**PADRÕES DE CONDENAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO A GESTORES PÚBLICOS E PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA**

Campina Grande – PB
2019

THICIANE CARNEIRO SANTA CRUZ SOUZA

**PADRÕES DE CONDENAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO A GESTORES PÚBLICOS E PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Curso de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo

Campina Grande – PB
2019

S729p

Souza, Thiciane Carneiro Santa Cruz.

Padrões de condenações do Tribunal de Contas da União a gestores públicos e participação política / Thiciane Carneiro Santa Cruz Souza. - Campina Grande, 2019.

88 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de

1. Controle Externo - Tribunal de Contas da União. 2. TCU. 3. Inelegibilidade. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de. II. Título.

CDU 347.99(043)

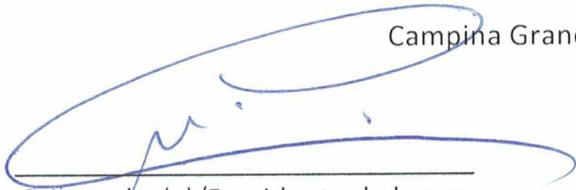


MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Ata
8ª sessão pública
Defesa de dissertação de mestrado
Aluno(a) Thiciane Carneiro Santa Cruz Souza

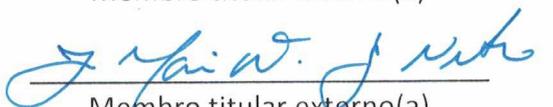
Aos **dezesesseis** dias do mês de **agosto** do ano de **2019**, às **15h**, no(a) **sala Prof. Fábio Freitas**, campus de Campina Grande, reuniram-se, na forma e termos dos artigos 63, 64 e 65 do regulamento geral dos cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* da UFPG da Resolução nº 03/2016 da Câmara Superior de Pós-Graduação da UFPG, a banca examinadora composta pelos professores **Clovis Alberto Vieira de Melo, como orientador(a); Kelly Cristina Costa Soares, como examinador(a) interno(a); e José Mário Wanderley Gomes Neto, como examinador(a) externo(a)**, todos na qualidade de membros titulares, para julgamento da dissertação de mestrado intitulada **“Padrões de Condenações do Tribunal de Contas da União a Gestores Públicos e Participação Política no Brasil”** do(a) aluno(a) **Thiciane Carneiro Santa Cruz Souza**. A sessão pública foi aberta pelo(a) presidente e orientador(a) Prof(a). **Clovis Alberto Vieira de Melo**, e após a apresentação dos integrantes da banca examinadora, o(a) aluno(a) iniciou a exposição do seu trabalho, sendo este seguido das arguições dos examinadores. Em seguida, a banca examinadora solicitou aos presentes privacidade para, em sessão secreta, avaliar o(a) aluno(a). Após análise dos membros, foi atribuído o conceito Aprovado (Em exigência (Indeterminado (Reprovado.

Campina Grande, 16 agosto de 2019.


Orientador(a)/Presidente da banca



Membro titular interno(a)



Membro titular externo(a)



Aluno(a)

01 via do(a) aluno(a)
01 via da Secretaria

Dedico este trabalho, com muito amor, aos meus pais, Antônio Augusto Santa Cruz (*in memoriam*) e Maria das Graças Carneiro Santa Cruz; ao meu esposo, Tibério Cabral Gomes de Souza; e à minha filha, Maitê Carneiro.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, sempre e muito, por todas as forças que Ele me deu nesses dois anos de viagens, por todos as provações, todas as coragens, os livramentos, os anjos que colocou no meu caminho no decorrer desta caminha para fazer de uma estrada um momento de diversão, por todas as noites de estudo que, com leveza, foram se transformando em noites de aprendizado e rendimento. Obrigada, Deus!

À minha mãe, Maria das Graças Carneiro Santa Cruz, por sempre acreditar na minha capacidade, por toda torcida, companheirismo, ajuda, compreensão, cuidado e oração nesta caminha entre Campina Grande / João Pessoa, meu infinito agradecimento. Ao meu pai, Antônio Augusto Santa Cruz (*in memoriam*), que sempre se fazia presente, mesmo ausente fisicamente, nos sinais perceptíveis de quem o conhecia, um cheiro de cigarro para acordar, “uma luz alta sempre a protegerá”, tudo operando para meu fortalecimento e para que nunca deixe de tentar.

Ao meu esposo, Tibério Cabral, por nunca medir esforços para me ajudar, sempre a meu lado, fazendo-me acreditar que posso mais do que imagino, pela compreensão nas ausências de alguns momentos, pelo seu companheirismo, amizade, paciência, apoio, alegria e amor, sem os quais o trabalho não poderia ser realizado e concretizado. A você que abraçou este meu mestrado como se seu fosse. Um mestrado não se faz sem apoio e amor. Muito obrigada!

À minha pequena Maitê, que chegou no fim das viagens, mas fazendo parte de todo este sonho, sempre “grudada” a mim, chegando para me fortalecer e dizer que eu posso ir além. A você, minha filha, todo meu amor!

A toda minha família a que aqui eu agradeço nas pessoas dos meus tios, José da Guia (*in memoriam*) e Valdiva, e à prima Andrezza, uma família que me acolheu em sua casa desde as primeiras provas, sem questionar de quantos dias eu precisaria ficar lá nesses dois anos, sempre me abrindo as portas e me recebendo com muita comida, diversão e amor, que acreditaram desde o início, que torceram, que vibraram comigo, desde a aprovação na seleção. Obrigada pela força! Vocês foram essenciais!

Ao Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo, pela sua orientação, apoio e acolhimento à proposta de estudo apresentada, pelo saber transmitido, pelas críticas

e opiniões, pela colaboração em solucionar minhas dúvidas e problemas no decorrer desta caminhada, principalmente do SPSS... Meu muito obrigada, Professor!

Ao meu chefe, Dr. Harrison Alexandre Targino, por todo incentivo e apoio na realização deste mestrado, por todas as manhãs e tardes que me liberou para que eu pudesse assistir às aulas, pelas “dicas” e materiais de estudo disponibilizados. Em conjunto, agradeço também aos meus colegas do escritório de advocacia Cunha Lima & Targino, Monique, Sabrina, Carol e Ricardo, por toda compreensão, torcida e “boa viagem” que me desejaram neste percurso. A vocês meu muito obrigada!

Aos meus amigos do mestrado, que se tornaram verdadeiros amigos e transformaram esta jornada mais leve, pelos momentos divididos e vividos juntos, especialmente à Thainna Amorim, Jimmy Mathias e Bernadete Zimmerlet. Obrigada a todos, por dividirem comigo as alegrias, estradas, angústias e com um coração bom para me ajudar por tantas vezes. Vocês foram um presente deste mestrado!

Ninguém vence sozinho... OBRIGADA A TODOS!

LISTA DE SIGLAS

CADIRREG - Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares

MPE – Ministério Público Eleitoral

TCU – Tribunal de Contas da União

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Lista de contas irregulares para fins eleitorais por ano.	61
TABELA 2 - Número dos responsáveis com multas aplicadas, por fundamento legal entre os anos de 2010 e 2017.	63
TABELA 3 - Tabela de proporção com as maiores ocorrências de multas aplicadas.	64
TABELA 4 - Estatística responsáveis condenados em débito, por motivo que ensejou o julgamento das contas como irregular entre os anos de 2010 e 2017.	65
TABELA 5 - Frequência por UF.	67
TABELA 6 - Estatística descritiva das condutas.	68
TABELA 7 - Cargos que os agentes públicos estavam ocupando quando cometeram as irregularidades.	73
TABELA 8 - Órgãos prejudicados.	75
TABELA 9 - Órgão julgador.	77
TABELA 10 - Condenação pecuniária individual do responsável.	78
TABELA 11 - Número de condenados individuais.	78
TABELA 12 - Número de gestores que além da condenação também incorreram em multa individual.	79
TABELA 13 - Acórdãos que trouxeram multas individuais.	80
TABELA 14 - Número de condenados solidariamente.	80
TABELA 15 - Frequência que ocorre a multa do Art. 19.	81
TABELA 16 - Normatização das multas.	82

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Gráfico de proporção com as maiores ocorrências de multas aplicadas.	64
GRÁFICO 2 - Omissão no dever de prestar contas.	69
GRÁFICO 3 - Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.	70
GRÁFICO 4 - Dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico.	71
GRÁFICO 5 - Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.	72
GRÁFICO 6 - Cargos que cometeram irregularidades.	74
GRÁFICO 7 - Número de condenados solidariamente.	81

RESUMO

SOUZA, Thiciane Carneiro Santa Cruz. **Padrões de condenações do TCU a gestores públicos e reflexos na participação política.** 2019. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2019.

A participação política, que é condição necessária para a qualidade da democracia, como já apregoava Dahl e observado na literatura. Em uma sociedade democrática, os direitos de votar e de ser votado são garantias constitucionais que preservam o direito à participação. O desenho institucional pode vir a tornar prejudicados estes direitos, como são os casos de inelegibilidade ocasionados por condutas oriundas de gestões passadas dos pretensos candidatos. Julgamentos decorrentes de Cortes de Contas, no trabalho em tela o Tribunal de Contas da União, trazem como resultados condenações/rejeições das contas de gestão que passam a ser um entrave ao desejo do candidato de integrar o pleito eleitoral. O julgamento por este controle externo pode ocasionar – ou não – a suspensão dos direitos políticos, gerando assim a impossibilidade de participação política. A Justiça Eleitoral é a responsável por decretar esta suspensão, fazendo uma análise das causas que levaram à condenação por parte do TCU de um candidato com real potencial de ganho. A pesquisa constatou que o principal cargo que obteve contas julgadas irregulares, levando a rejeição por parte do TCU, foi o de Prefeito, ocupando a marca de 44,09% dos casos estudados. Assim como a principal área prejudicada pelos desvios de condutas dos gestores foi a de saúde. O tipo de conduta realizada também foi uma das variáveis do estudo e ficou constatado que a grande maioria das condutas foram feitas em conjunto com outras. O trabalho também faz uma análise se a inelegibilidade que deriva do julgamento das contas por parte do TCU afeta a participação política.

ABSTRACT

SOUZA, Thiciane Carneiro Santa Cruz. **Patterns of convictions of the TCU to public managers and reflections on political participation.** 2019. 88 f. Dissertation (Master in Political Science) - Humanities Center, Federal University of Campina Grande, Campina Grande, 2019.

The political participation that is a necessary condition for the quality of democracy as already proclaimed Dahl and observed in the literature. In a democratic society the rights to vote and to be voted are constitutional guarantees that preserve the right to participation. The institutional design may end up prejudicing these rights, are the cases of ineligibility caused by conduct arising from past management of the alleged candidates. Judgments arising from Cortes de Contas, in the work on the screen the Court of Auditors of the Union, bring as a result condemnations / rejections of the management accounts that become a barrier to the candidate's desire to join the electoral process. Judgment by this external control may cause - or not - the suspension of political rights, thus generating the impossibility of political participation. The Electoral Court is responsible for decreasing this suspension, making an analysis of the causes that led to the conviction by the TCU of a candidate with real potential for gain, The survey found that the main position that obtained accounts judged irregular leading to rejection by part of TCU was the mayor, occupying the mark of 44.09% of the cases studied. As well as the main area harmed by the deviations of the conducts of the managers was the one of health. The type of conduct performed was also one of the variables of the study and it was verified that the great majority of the conducts were done together with others. The paper also makes an analysis if the ineligibility that stems from the judgment of the accounts by the TCU affects the political participation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 DEMOCRACIA E RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	18
2.1 SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS	20
2.2 EFEITOS MECÂNICOS DO CONTROLE	22
2.3 TIPOS DE ACCOUNTABILITY	26
2.3.1 ACCOUNTABILITY VERTICAL	26
2.3.2 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL	27
3 CONTROLE EXERCIDO PELAS CORTES DE CONTAS	30
3.1 QUEM EXERCE CONTROLE HORIZONTAL NO BRASIL?	32
3.2 O TCU COO BRAÇO TÉCNICO DO CONTROLE DO PARLAMENTO	35
4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO BRASIL	37
4.1 TCU E SUAS FUNÇÕES NO DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO	41
4.2 QUANDO O JUDICIÁRIO PASSOU A SER CLIENTE DO TCU?	46
4.3 TCU E A FORMAÇÃO DAS LISTAS PARA JUSTIÇA ELEITORAL	47
4.4 TCU, POSSÍVEL INELEGIBILIDADE E SEUS EFEITOS	49
5 JUSTIÇA ELEITORAL E SUA INTERPRETAÇÃO AO JULGAMENTO DAS CORTES DE CONTAS	54
6 METODOLOGIA	58
7 RESULTADOS E ANÁLISES	60
7.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ACORDÕES DA AMOSTRA	60
7.2 FIDELIDADE DA AMOSTRA UTILIZADA AO BANCO DE DADOS ORIGINAL	66
7.3 CONDENAÇÕES	77
7.4 REGULAMENTAÇÃO LEGAL DAS MULTAS	81
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	86

1 INTRODUÇÃO

A democracia brasileira, com suas virtudes e limitações, traz regras que condicionam o exercício da cidadania, sobretudo no que tange aos direitos políticos e sua efetivação. O sistema concebido garante hoje um amplo acesso ao direito de votar, com a absorção histórica dos sem-renda, das mulheres, dos analfabetos e dos jovens.

Entretanto, o direito de ser votado tem condicionantes outras, consistentes no necessário preenchimento das condições constitucionais de elegibilidade e nas restrições impostas via regras de inelegibilidade. O objetivo é garantir que o pleiteante a cargo eletivo não tenha sobre si mácula que iniba o direito de ser votado.

Estes condicionamentos são postos em lei. Dentre tantos, ressalta-se aquele que diz com o exercício de cargo público e o adequado uso dos recursos (também) públicos sob alguma gestão pessoal pretérita. Como compete às Cortes de Contas, o julgamento da prestação de contas apresentada por gestores públicos, as suas decisões podem interferir na pretensão do candidato, até mesmo inibindo-a.

No Brasil, um dos fatos que podem inibir o exercício do direito de ser votado é a condenação por órgãos do controle externo encarregados de julgamento de contas públicas, no caso, os Tribunais de Contas (Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios, conforme suas competências). A existência de prévia condenação por esses órgãos de controle externo, contanto que preenchidos alguns requisitos nesta reprovação de contas, constitui-se em óbice a uma candidatura eletiva, consoante a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90).

Essa Lei Complementar, ao regular os casos de inelegibilidades, preceitua que, havendo rejeição de contas públicas por irregularidade insanável configurando ato doloso de improbidade administrativa – sempre que a decisão for irrecorrível do órgão competente e sempre que a decisão não for suspensa ou não anulada pelo Poder Judiciário – teremos a inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, baseada nas condenações dos Tribunais de Contas.

Na constelação de cortes de contas, a mais antiga e de maior volume de recursos averiguados em seus processos de controle é o Tribunal de Contas da União (TCU).

A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92) prevê as sanções a serem aplicadas, assim como a forma em que se enquadra cada conduta. De acordo com o art. 16, da Lei nº 8.443/92 (BRASIL, 1992), elas podem variar a partir de aplicação de multa e obrigação de devolução do débito apurado, chegando até o afastamento provisório do cargo, ou o arresto dos bens de responsáveis julgados em débito e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública¹.

Percebe-se que o Tribunal de Contas da União funciona como instrumento de *accountability* para o gestor público. Aos modos do que entende O'Donnell (1998) *accountability* horizontal é a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. É importante dizer que a aplicação de penalidade por parte do TCU não exclui outros tipos de sanções que podem ser aplicadas, a exemplo das administrativas e penais por quem de direito, sendo exatamente aí que a Justiça Eleitoral tem sua função, pois é ela que vai declarar a inelegibilidade ou não do gestor, baseada na condenação sofrida por ele no Tribunal de Contas da União.

O TCU emite uma lista com os gestores que tiveram contas julgadas irregulares em um cadastro chamado Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares (CADIRREG). Nele estão as pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, que possuíram ou não cargos eletivos / função pública, vivas ou falecidas.

¹ Art. 16. As contas serão julgadas:

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

Disponível: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/duvidas-frequentes/duvidas-frequentes.htm>, acessado em 20/01/2019

É com base neste cadastro que os dados são encaminhados, em anos eleitorais, à Justiça Eleitoral, e é ela a responsável por decretar a inelegibilidade de algum gestor, e não o próprio TCU. Porém, o fato de o gestor que possui o nome no CADIRREG não significa que ele está automaticamente na lista com os nomes das pessoas com contas julgadas irregulares que é encaminhada para Justiça Eleitoral. Na lista encaminhada para o Tribunal Superior Eleitoral, segundo o Tribunal de Contas da União, constam os nomes apenas das pessoas físicas que tiveram contas julgadas irregulares com trânsito em julgado nos oito anos imediatamente anteriores a realização de cada eleição.

Essas pessoas não estão automaticamente inelegíveis, pois alguns pressupostos são necessários para que o Tribunal Superior Eleitoral entenda pela inelegibilidade do pretense candidato, baseado na rejeição das contas. Dentre eles, estão aqueles cuja rejeição deve ter acontecido por irregularidade insanável, configurando ato doloso de improbidade administrativa; por decisão irrecorrível do órgão competente, e a decisão não pode estar suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

O reflexo da condenação dos tribunais de contas, nos direitos políticos, pode gerar uma primeira e direta restrição, conhecida como inelegibilidade. Conceituando a inelegibilidade, Targino (2018, p.364) esclarece sua natureza: “Consistem em restrições temporárias ao exercício dos direitos políticos, por situações ou atos sancionados na constituição ou em lei complementar, inibindo a capacidade eleitoral passiva do cidadão”.

É dizer: o cidadão sancionado pode votar (capacidade eleitoral ativa), porém estará impossibilitado de exercer plenamente seus direitos políticos, porquanto não possa ser candidato (capacidade eleitoral passiva).

A restrição gera discussão acerca da permissividade de limitação de um direito fundamental a partir de ato de um órgão administrativo de controle, sendo motivo de celeuma se, do ponto de vista social, é justificável retirar a possibilidade de participação no pleito eleitoral do candidato baseado em um julgamento cujas causas que levaram a esta condenação não ventilam sobre corrupção, diminuindo assim a participação política. O tema foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal que entendeu constitucional a previsão legal que institui a inelegibilidade como corolário da condenação por parte do Tribunal de Contas.

Entrementes, a jurisprudência impõe uma série de requisitos para que este ato administrativo do tribunal de contas possa efetivamente gerar efeitos no mundo político, como veremos mais a frente.

Essa pesquisa irá expor quais as razões que levam o TCU a rejeitar contas de ex-gestores públicos, sendo alcançadas através de 1) levantamento de dados junto ao TCU; 2) elaboração de banco de dados; 3) produção estatística descritiva; 4) delimitação de uma amostra significativa de 5% para tornar a pesquisa exequível o que resultou em 372 acórdãos; 5) leitura dos 372 acórdãos para identificar as razões; 6) descrição das razões a partir dos acórdãos; 7) delimitação das variáveis.

Para tanto, serão descritas as principais ilicitudes, principais tipificações, as principais áreas prejudicadas por estas ilicitudes.

Pelo banco de dados que será estudado, será conhecida qual conduta é a mais praticada pelos gestores com contas rejeitadas, como também as práticas exercidas de forma cominada, ou seja, quando um mesmo gestor chegou a praticar em conjunto mais de uma conduta.

Serão abordados também quais os cargos que mais cometeram uma ou mais de uma das irregularidades mencionadas apontadas na lei e as principais áreas afetadas pelo descompromisso com a *res pública*. Os tipos de condenações também serão objeto de estudo. Com base nos acórdãos que serão explorados, será possível identificar quais as condenações mais recorrentes: se o gestor responde sozinho pelas práticas ou se em solidariedade com os demais agentes públicos.

Ademais, será estudado também se a condenação incorreu em multa ou não.

Para chegarmos a estes dados, foi realizada uma análise a partir da criação de um banco de dados secundário que estudou uma amostra de 5% do banco de dados originário, resultando em aproximadamente 372 Acórdãos do TCU, escolhidos aleatoriamente entre os anos de 2010 a 2017.

2 DEMOCRACIA E RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A discussão em torno do modelo mais eficiente para a democracia representativa pode ser vista na literatura da ciência política, como, por exemplo, Dahl (2015), O'Donnell (1999), Przeworski *et al* (1997) e, na literatura nacional, em Speck (1998), que buscam responder questões sobre a qualidade na democracia.

Dahl (2005), por exemplo, sugere uma série de oportunidades (liberdades) necessárias à democracia, tais como, I. para formular preferências, são necessárias as seguintes garantias institucionais; [...] 2. liberdade de expressão; 3. direito de voto; [...] II. para exprimir preferências: [...] 4. elegibilidade para cargos políticos; [...] III. para ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo: [...] 7. eleições livres e idôneas; 8. instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

O mecanismo que decorre dessas tensões entre eleitores e eleitos que, em certa medida, com mais ou menos eficiência do seu mecanismo, gera uma aproximação entre os dois principais tipos de *accountability*, o que alimenta a discussão sobre representatividade democrática, sendo esta vista, muitas vezes, como integrante de um conjunto normativo *de demandas que têm a chance de reduzir o imenso hiato entre os representantes e os representados*².

O tipo de controle a ser aplicado depende das determinadas faces e fases do mandato político, começando pelo próprio processo de eleição.

Para Arato (2002), enquanto o público atua no importante papel de monitorar as ações que serão posteriormente recompensadas ou sancionadas, as associações civis preparam os eleitores para a participação coletiva e para reagir de modo que façam diferença nos destinos eleitorais e de seus representantes. Atualmente, todos sabem que os que detêm cargos eletivos devem, acima de tudo, temer o julgamento retrospectivo dos grupos organizados.

Arato (2002) concorda que *accountability* é uma avaliação retrospectiva do mandato político, e, através das eleições subsequentes, os eleitores podem recompensar ou sancionar candidatos à reeleição. Por isso, concorda que os candidatos, tanto do executivo como do legislativo, tenham o direito a se reeleger

² Arato, Andrew (2002). Representação, Soberania Popular e *Accountability*. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n. 55 -56.

indefinidamente, para que se possa fazer tal avaliação. Para ele, a *accountability* política tem relevância direta na ligação entre representantes e representados.

Em contrapartida, a *accountability* vertical tem o limite exato quando se terminam as eleições, ao meu ver, na visão minimalista schumpeteriana, a partir do momento em que ele expressa que a participação do povo se deve somente, ou pelo menos na medida do possível, à eleição de seus representantes. Veja:

Deve-se observar que, ao definir como função básica do eleitorado a produção de um governo (diretamente ou através de um corpo intermediário), também pretendo incluir nessa expressão a função de desapossá-lo. A primeira função significa simplesmente a aceitação de um líder ou um grupo de líderes, a outra significa simplesmente a retirada dessa aceitação. Isso dá conta de um elemento que o leitor talvez tenha deixado de lado. Ele pode ter pensado que o eleitorado controla tão bem quanto instala. Mas como o eleitorado normalmente não controla de maneira alguma seus líderes políticos, a não ser recusando-se a reelegê-los ou a reeleger as maiorias parlamentares que os apoiam, parece correto reduzir nossas ideias acerca desse controle do modo indicativo por nossa definição (SCHUMPETER, 1984 [1942], p.339-40).

O 'Donnell (1998) também evidencia que o que pode ser definido como o canal principal de *accountability* vertical são as eleições que ocorrem apenas de tempos em tempos. Além disso, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismo de *accountability* vertical. Também indica que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas.

Mas o autor também ressalta que a existência desse tipo de *accountability* assegura que esses países são *democráticos*, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações.

Parte do pressuposto também de que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: 1. De formular suas preferências. 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva. 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. Essas me parecem ser então as três condições

necessárias à democracia, ainda que, provavelmente, não sejam suficientes. Ou seja, o cidadão comum tem o direito, numa democracia, de suas preferências serem adotadas pelo governo (DAHL, 2015, p. 26).

Os cidadãos vão exercer seu direito de escolher seus representantes mediante eleições. Participaram, como candidatos dessas eleições, os interessados que tiverem dentro das regras/normas estipuladas, sem nenhum impedimento.

Para O'Donnell (2002) o controle do povo para com seu governo é exercido não apenas nas eleições, com a *accountability* eleitoral, mas também com a interface da sociedade civil e outros grupos de interesse (*accountability* social) com as agências com a autoridade legal de fazer o controle de rotina e até mesmo sancionar outra agência governamental, através da fiscalização da sociedade (*accountability* horizontal), alertando essas agências sobre comportamento das agências do governo.

Ele apresenta o que vem a ser a instituição do Tribunal de Contas da União quando define:

[...] *accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Ou seja, o controle externo exercido pelo TCU quando analisa e julga as contas dos gestores, servidores públicos e pessoas jurídicas que contrataram com a administração pública faz parte do *accountability* horizontal a qual o Estado como instituição está submetido.

Assim sendo, o Tribunal de Contas da União quando do julgamento do Estado faz de acordo com seu próprio entendimento a cerca das contas que lhes são submetidas, com suas próprias leis e normas que regem seus atos internos, orientações aos gestores e suas decisões finais.

2.1 SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

A preocupação com um bom governo não é privilégio dos dias atuais, controlar governos foi uma preocupação já levantada por Hamilton, Jay e Madison

em 1979. Um bom governo existe quando ele tem controles, quando existe quem o fiscalize para a melhor eficiência no cumprimento de suas obrigações, não pode ser uma via de mão única, ou seja, não pode apenas o governo controlar a população, deve existir também quem vai exercer o controle do governo.

Está hoje provada a *efficacia* (sic) de *differentes* (sic) meios ignorados, ou perfeitamente conhecidos pelos antigos: a distribuição e divisão dos poderes - a *introdução* (sic) dos contrapesos e freios legislativos - a instituição dos *tribunaes* (sic) compostos de juizes inamovíveis - a representação do povo na legislatura por meio de deputados da sua escolha, tudo isto são instituições novas ou aperfeiçoadas. Nos tempos modernos; e eis aqui os meios poderosos com que se podem conservar as vantagens do governo republicano, evitando ou diminuindo as suas imperfeições (HAMILTON; JAY; MADISON, 1979, p. 63-4).

Com clareza e para uma época em que a república era embrionária já é perceptível a importância de existir um legislativo composto por representantes do povo e escolhido por ele e de um judiciário composto por juizes e tribunais independentes para o julgamento imparcial das demandas.

O Tribunal de Contas da União representa exatamente este anseio da sociedade, não sendo apenas um órgão temporário e sem importância, mas sim, um importante destaque nas tomadas de decisões governamentais.

O TCU por ser um órgão de controle externo e independente dos poderes que ele fiscaliza, tem uma função de resguardar o bem público para a sociedade, agindo como garantidor do efetivo cumprimento dos programas de governo.

[...] o controle externo da administração tem a função precípua de garantir a utilização dos recursos financeiros e do patrimônio do país em acordo com a manifestação legítima dos interesses nacionais. Cabe ao controle externo, devidamente apoiado pelo controle interno, agir como guardião do interesse público em relação às ações executadas com recursos governamentais” (ALMEIDA, 2001, p. 29).

De forma que ele não está subordinado aos órgãos aos quais exerce a fiscalização, nem ligados (teoricamente) aos resultados que eles almejam no julgamento de suas contas, o Tribunal exerce uma atividade de fiscalização com liberdade para aplicar as sanções que lhes são oferecidas na lei.

O controle que o TCU exerce trabalha o objetivo de limitação dos poderes dos gestores/responsáveis públicos. Busca de maneira regular proibir irregularidades e/ou abusos, que os administradores venham a cometer. “A ocorrência desse tipo de

controle configura, nas democracias representativas, o que a literatura chama de check and balances, no qual, pela separação dos poderes ocorre um tipo de controle intrínseco à própria engrenagem institucional, em que o poder controla o próprio poder” (MELO, 2003).

Um maior rigor na aplicação das leis seria o método mais esperado para sustar qualquer tipo de conduta irregular praticada pelos gestores públicos:

Becker (1968) sugere que um efetivo sistema de punição funciona como instrumento de restrição ao comportamento corrupto, constituindo, portanto, uma variável impactante no cálculo do indivíduo. Quanto maior for a probabilidade de ser punido, ao tentar capturar recursos, menores serão as chances de ele adotar tal comportamento. Sob esse aspecto, o controle é fundamental (MELO, 2010, p. 45).

Porém, diante dos dados apresentados neste estudo percebe-se que apesar do aumento na fiscalização por parte das instituições de controle, com aplicação de penalidades mais severas e punições mais prolongadas, os gestores não pararam ou não estão preocupados com a repercussão de suas más condutas, nem quando se fala e possibilidade de suspensão dos direitos políticos.

2.2 EFEITOS MECÂNICOS DO CONTROLE

Em democracias onde a representação dos cidadãos é feita por políticos eleitos pelo povo para defender seus interesses é mais do que esperado que ocorra a chamada “prestação de contas” dos atos praticados durante as gestões.

O fenômeno que coloca coisas alheias nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas. Tem-se, então, a figura do devedor de contas, que é o administrador de bens ou interesses alheios, e a do credor delas, que é o beneficiário em favor de quem se efetivou a administração (FURTADO, 2014).

Os administradores da coisa pública têm o dever de dizer que estão fazendo com as verbas destinadas sob sua responsabilidade, é uma troca que existe, o gestor recebe o dinheiro para executar o serviço e tem que devolver a sociedade não só a sua execução, mas como ela foi realizada.

É justamente o que defende Olsen (2018): A *accountability* democrática implica a governança baseada em *feedback*, no aprendizado com a experiência e no consentimento informado dos governados.

Assim sendo, não estamos diante de um sistema que pode ser adotado ou não, esse tipo de controle não é discricionário, ele necessita existir para um efetivo controle de seus poderes.

Para Behn (1998, p.01):

A accountability democrática não é opcional; ela é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo. [...] Governos devem ser responsáveis, não só perante alguns poucos stakeholders interessados, mas sim ante todo o Estado. Se seu sistema não assegura accountability perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável.

É certo que os cidadãos são “apenas” eleitores, eles não têm poder de criar leis, mas não podem ser vistos como fantoches, apenas componentes de um cenário que precisa ser renovado de quatro em quatro anos.

Pode-se dizer que ocorre até uma perda de legitimidade em democracias que funcionam bem, pois é difícil para os tomadores de decisão não responderem aos pedidos de prestação de contas (OLSEN, 2018).

Então, para que haja uma efetiva democracia suas instituições de controle devem funcionar com total legalidade, independência e legitimidade para poder responder aos anseios de uma sociedade que necessita de respostas.

O fato da União liberar recursos para determinadas áreas como saúde, educação, infraestrutura, desenvolvimento social e este dinheiro não ser devidamente, regularmente, legalmente e economicamente bem aplicado pode ser explicado pela Teoria do Principal agente.

Pode-se analisar esse comportamento a partir da teoria principal-agente. Essa teoria adota como pressuposto que algumas atividades, para serem desempenhadas devem ser delegadas. Para *Przeworski* (2001), a delegação é uma característica intrínseca da ação estatal. Um agente delega a outro a atividade que, inicialmente, era sua. Quem delega é denominado principal, enquanto o delegado é o agente (MELO, 2010, p.45).

Aplicando a teoria ao caso concreto do estudo o que se analisa na teoria do principal-agente de Adam é que o principal é a União que libera recursos para a

efetivação das obras, das melhorias, dos investimentos nos setores necessitados, baseada em estudos, projetos, visitas realizadas e a constatação de que realmente é necessário o investimento na área que o recurso será destinado, e o agente é o gestor, o prefeito, o governador, os secretários de estado ou municipais, os servidores públicos ou proprietários de empresas contratantes com a administração pública que ao receberem o dinheiro destinado para determinada obra ou programa de melhoria não efetuam como deveria, não faz uso do dinheiro público efetivamente e corretamente como foi determinado.

Esta não execução devida pode ser causada por interesses conflitantes entre quem manda o recurso e quem o recebe, ou até inexistência de capacidade para execução ocasionando assim uma perda significativa entre o que era esperado como resultado final/ideal e o que foi de fato executado e entregue a população.

Ocorre que, nessa relação, os interesses dos agentes podem conflitar com os dos principais, sendo estes últimos prejudicados pelas ações maximizadoras dos agentes, caracterizando-se assim o problema principal-agente. Nessa relação, há o que a literatura denomina de agency loss, que seria o não atendimento adequado do principal pelo agente. Em outros termos, agency loss é a diferença entre o melhor, esperado pelo principal, e o que o agente, de fato, desempenhou. Não há, pois agency loss, quando os agentes desempenham ações que atendem plenamente à expectativa do principal (LUIPIA, 2001 APUD MELO, 2010, p.45-6).

Aplicando a nossa realidade é atribuição dos Tribunais de Contas a fiel fiscalização de aplicação dos princípios constitucionais e legais para um maior controle da sociedade.

Assim, os Tribunais de Contas, que têm história secular em nosso país, têm como objetivo executar o controle externo da administração pública no aspecto de legalidade, legitimidade e economicidade, tentando atenuar o problema agente-principal subjacente ao poder público (CAMELO; FRANCA FILHO, 2017).

O julgamento pela Corte de Contas ocorre durante a execução (caso seja um programa ou obra com múltiplas etapas) ou depois da finalização do programa ou obra. A partir desta análise o TCU desvenda o que realmente aconteceu com a verba que foi destinada e entregue para a realização do programado e não aconteceu. Os motivos vão desde enriquecimento ilícito a um desvio de finalidade.

O gestor que muitas vezes deixou de executar uma obra determinada cujo recurso tinha uma finalidade definida, mas em virtude da grande necessidade do município (em casos de prefeitos) utilizou esta mesma verba em um outro destino cobrindo assim também um anseio maior da população será punido por não ter feito como deveria e estava planejado.

Do ponto de vista das Contas de Contas ele é punido por ter agido com desvio de finalidade, mas será que esta mesma interpretação deve ser dada do ponto de vista social?

Um gestor, que conhece as principais demandas de sua localidade agiu de forma a não piorar outro problema também existente (porém não planejado e não priorizado no instante do projeto inicial, mas que durante a execução se mostrou necessário), merece ser além de punido pelo controle de contas externo e com isso permanecer fora de uma possível disputa eleitoral?

Partindo do pressuposto de que as eleições em uma democracia são livres e com respeito aos direitos políticos previstos na Constituição (e neles se enquadram o direito de votar e de ser votado) retirar um candidato de uma disputa eleitoral pelo uso de verbas públicas em uma outra finalidade que não a definida inicialmente, porém não menos importante e necessário para a população de destino, é desmedidamente um ato que deve ser revisto.

A disputa eleitoral deve ser composta por candidatos que tenham interesse em fazer o melhor para a população, respeitando assim o princípio constitucional da representatividade, os eleitos foram escolhidos pelo povo para representa-lo nas tomadas de decisões.

Se um gestor age de forma a priorizar os interesses mais básicos de sua nação não deve ser punido com a mesma força e intensidade daquele que praticou um ato de desfalque ou enriquecimento as custas do povo.

Condutas como a de retirar dinheiro público destinado ao atendimento das prioridades locais para satisfação de interesses pessoais ou até mesmo de ações não necessárias para aquela população deve ser entendida de forma diferente. Deve ser entendida como o TCU de fato entende, que deve ter suas contas rejeitadas e com isso integrar a lista dos possíveis inelegíveis.

Gestores com este perfil devem banidos do sistema político, não deve ter direito a participação política a capacidade de ser votado.

Assim sendo, cada caso deve ser analisado em suas peculiaridades, a justiça não pode agir de forma a padronizar ações e determinar que todos que as praticaram (sem que haja um estudo prévio do que causou determinada conduta seja realizado) devem ser punidos com a mesma veracidade. Aqui não deve caber o ditado “pau que dá em chico dá em Francisco”, pois Chico pode não ter tido a mesma conduta dolosa que Francisco.

2.3 TIPOS DE *ACCOUNTABILITY*

2.3.1 *Accountability vertical*

Dahl (1971) especificou democracia como um regime político caracterizado por eleições livres e abertas, com barreiras relativamente baixas à participação, autêntica competição política e ampla proteção das liberdades civis. Esta concepção processual da democracia é um "tipo ideal" exigente.

O cidadão comum tem o direito, numa democracia, de suas preferências serem adotadas pelo governo. A *accountability* exercida é a eleitoral e a obrigação do eleito é cumprir o que foi prometido durante a autorização eleitoral, neste caso a *accountability* é exercida através da sanção (DAHL, 1971).

A contestação é uma preocupação de Robert Dahl quando fala em pluralismo vai levar em conta uma série de critérios, uma série de liberdades que ele chama de “liberdades liberais clássicas”, seriam elas de imprensa, expressão, associação etc.

Para O’ Donnell (2002), *Accountability Vertical* implica a existência e participação de agentes de controle social externos (como o eleitorado e as organizações da sociedade civil). As cobranças sociais, seja através de movimentos como o “vem pra rua”, ou por com um “panelaço virtual” organizado por meio de aplicativos como *Whatsapp*, vêm, com grande repercussão, ganhando mais vez e voz diante do cenário atual. As condutas praticadas pelos agentes políticos não passam mais despercebidos como em outrora, as notícias circulam com uma velocidade dinâmica e, com isso, acontece o efeito conhecido como “para toda ação existe uma reação”.

A sociedade está cada vez mais reagindo ao que antes era por vezes esquecido quando chegavam as eleições, ou seja, a punição pelo voto de quem não agiu de acordo com as convicções esperadas ou defendidas durante toda uma vida pública. Resultados que surpreendem podem ser a resposta de uma nova

mentalidade que está a surgir no *Accountability Vertical*, a segunda fase deste modelo que é exatamente retirar do cenário político aquele político não foi “fiel” para com os seus eleitores.

2.3.2 *Accountability Horizontal*

O’Donnell (1999) faz todo um estudo sobre as novas formas de estudar a democracia. Ele, diferentemente do que já havia feito em estudos passados, não pega mais as bibliografias existentes e monta seu estudo com críticas ou apoios; ele parte para novas perspectivas de estudo para saber se realmente os conceitos / modelos já existentes classificam ou não uma democracia.

O regime democrático, tal como se apresenta no mundo contemporâneo, tem diversas definições, às vezes complementares, às vezes antagônicas, a depender das qualificações e os adjetivos que atribuem ao termo democracia.

Para O’Donnell (1999), é preciso notar que a lógica de associar qualificativos à “democracia” pressupõe um significado claro e consistente da palavra, que é, em parte, modificado pelos adjetivos. Assim, o que varia e pode conter vaguidões ou ambiguidades são as categorias adicionadas ou subtraídas do significado principal.

Mas essa presunção é problemática quando esse significado não está bastante claro. Como afirmou H. L. Hart (1961:14): “Uma definição que nos diz que uma coisa pertence a uma família não ajuda muito se temos apenas uma vaga ou confusa ideia sobre a natureza dessa família de coisas.” Creio que é isso que se passa com o conceito de democracia: além da proliferação de casos potencialmente relevantes, outro motivo da atual confusão reside no fato de que a teoria democrática não é a sólida âncora conceitual que se costuma supor. Por essa razão, argumento neste artigo que as definições existentes de democracia, mesmo as que têm uma estrutura básica com a qual concordo, precisam ser revistas e esclarecidas (O’DONNELL, 1999, p.03).

Apesar disso, é vista na contemporaneidade como um “consenso de que a democracia, independentemente de como foi definida, é um tipo de governo normativamente preferível”. (O’DONNELL, 1999).

O autor também aborda a visão de Schumpeter quando ele fala que o conceito minimalista de “método democrático” não parecer ser tão minimalista – processualista – de quando se tem apenas uma primeira leitura. “Schumpeter compreende que, para haver “livre competição por um voto livre”, é preciso que se

cumpram algumas condições externas ao processo eleitoral” (O’DONNELL, 1999, p. 4).

Ele considera algumas liberdades, à semelhança a de expressão, como fundamentais para a concorrência política:

Para que o “método democrático” exista, algumas liberdades básicas, supostamente relacionadas com “os princípios morais e legais da comunidade” também devem existir, e na maioria dos casos, como Schumpeter faz questão de enfatizar, “*para todos*” (O’DONNELL, 1999, p.4).

Para O’Donnell (1999), Schumpeter não deixa claro se para o total êxito do modelo proposto por ele é necessário o completo cumprimento das condições / liberdades estabelecidas – o que não seria mais um conceito minimalista, pois todas as condições passariam a fazer parte – ou se suprimindo algumas destas condições o modelo se acabaria, não conseguindo assim ofertar uma tipologia que diferenciasse as democracias plenas das reduzidas.

O autor ainda comenta que “não resta a menor dúvida de que Schumpeter tem uma visão elitista da democracia”:

Os eleitores que não fazem parte do Parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles próprios e os políticos que elegeram [...] devem compreender que, uma vez eleito um indivíduo, a ação política é problema deste e não deles (SHUMPETER, 1975 *apud* O’DONNELL, 1999, p.04).

Resta claro que Schumpeter não tem um conceito minimalista de democracia que se concentra no processo eleitoral, ao contrário do que defendia o próprio autor e muitos outros, como Adam Przeworski (1991) citado por:

Democracia é um sistema em que os partidos perdem eleições. Há partidos, ou seja, divisões de interesses, valores e opiniões. Há uma competição organizada por regra. E há periodicamente vencedores e perdedores (O’DONNELL, 1999, p. 4).

Existiam eleições que produziam governos, porém não eram democracias consolidadas. Apesar de se comportarem de forma republicana, de respeitarem as leis, estão longe de ser classificadas como democracias. O’Donnell trabalha essas

questões de forma mais normativa, sem perder a concepção procedimental da democracia e procura observá-las dentro das discussões de Schumpeter.

Em uma de suas tentativas de comparação, o autor chega a conclusões de que não é porque foram eleitos com determinadas regras que os representantes ou as organizações vão respeitá-las.

[...] uma vez realizadas as eleições e proclamados os vencedores, estes tomarão posse dos seus cargos para os quais foram eleitos e governarão com a autoridade e pelos prazos que a constituição lhes prescreve (O'DONNELL, 1999, p.07).

Ou seja, deve existir o respeito às instituições, a qualidade da democracia - instituições consolidadas - não pode mudar as regras do jogo. Porém, o autor também afirma que

Em diversos países, houve casos em que os candidatos, depois de ganharem eleições que satisfaziam os atributos mencionados, foram impedidos de tomar posse, frequentemente por um golpe militar. Por outro lado, governantes democraticamente eleitos, como Boris Yeltsin e Alberto Fujimori, dissolveram anticonstitucionalmente o Congresso e destituíram os ocupantes de altos postos no Poder Judiciário. [...] certas organizações impedidas de participar do processo eleitoral, geralmente as forças armadas, mantêm, de modo explícito, poder de veto ou "domínios reservados" que limitam substancialmente a autoridade dos funcionários eleitos (O'DONNELL 1999, p.07).

Fica, portanto, comprovado que não são eleições livres.

O autor também trata dos componentes de um regime democrático, ou poliarquia, ou democracia política. Ele explica que a Teoria Democrática tem o Estado como foco, e o *Accountability* horizontal é feito por instituições democráticas de controle que têm três fundamentos basilares: o liberalismo, que trata das liberdades civis; o republicanismo, que relata o império das leis e o participativismo, que diz respeito ao processo decisório. Ele ressalta a importância destes três componentes para as novas poliarquias.

3 CONTROLE EXERCIDO PELAS CORTES DE CONTAS

Não é uma qualidade nossa ter as contas e atos de gestão fiscalizados por órgãos de controles externos, uns ligados diretamente ao executivo, e outros denominados de sistemas políticos mais modernos, estando ligados ao legislativo.

É o que nos ensina Speck (2000), ao afirmar que as instituições superiores de controle financeiro têm origem, historicamente, em duas preocupações diferentes: primeiro, na preocupação gerencial de administrar bem os recursos públicos. Essa inquietação nasce no âmbito da própria administração e dá origem a instituições de controle financeiro inicialmente alocadas no âmbito do próprio Poder Executivo; a segunda fonte das instituições de controle financeiro é a apreensão liberal com a limitação do Poder Executivo.

Essa preocupação tem origem nos primeiros órgãos representativos, como as Cortes Gerais medievais, e será retomada por seus sucessores, os organismos representativos que formaram o Poder Legislativo em sistemas políticos modernos.

O cuidado no acompanhamento do como e onde o recurso deve ser gasto não vem dos dias atuais. Hoje talvez exista uma maior fiscalização, um maior controle, uma tecnologia mais apurada para ajudar na captação de dados deste controle, mas é imprescindível ressaltar que o rastreamento do dinheiro público, que deve ser usado para o bem comum de todos, não é conduta nova.

Após excelente análise sobre a República, finaliza Celso Antônio Bandeira de Mello dizendo que, “se o Estado de Direito supõe que todas as condutas estatais mantenham-se aprisionadas aos parâmetros pré-traçados que lhe regulam os comportamentos, para que o princípio da legalidade se imponha como um todo íntegro, sem fissuras, é indispensável não apenas sua submissão ao controle judicial, quando sua conduta seja agressiva aos direitos subjetivos, mas é requisito também que exista um mecanismo controlador de toda a ação estatal, graças ao que possa ser reconduzido à legalidade, mesmo quando de sua conduta não haja resultado violação de direito individual”. Ensina que decorrência lógica e necessária do Estado de Direito é a existência de um órgão controlador de toda a atividade estatal, ou seja, que nada escape ao controle de mecanismos destinados a evitar a ilegalidade. Ao lado de controles estruturais de comportamentos, institui-se, também, controle de contas. Todas as despesas devem estar sujeitas ao controle de um órgão. É ele, no Brasil, o Tribunal de Contas (OLIVEIRA, 2011).

Outro fato com importância igual é procurar responsabilizar o agente, o gestor ou o servidor público que tenha por ventura feito um mau uso ou um uso indiscriminado dos recursos recebidos.

A preocupação, que existia desde a época da criação das Cortes de Contas, parece não ter sido muito alterada de lá para os tempos atuais. Antes – na medida em que os recursos ficavam vinculados, na hora da concessão, a determinadas finalidades, como guerra, projetos de infraestrutura, combate à pobreza, entre outras – coube ao parlamento verificar a correta aplicação desses recursos (SPECK, 2000).

Esta responsabilidade de fiscalizar os atos da administração pública e a adequada utilização dos recursos, com o passar dos tempos, foi passando do parlamento para comissões especializadas, órgãos representativos que, inicialmente, se reuniam ocasionalmente e transformaram-se em instituições permanentes, desenvolvendo profissionalmente a discussão de assuntos ligados à política nacional. Posteriormente, os representantes no parlamento transferem os trabalhos especializados para comissões (SPECK, 2000).

Uma etapa importante, nessa afirmação do controle como função específica, é a criação de uma instituição independente da execução administrativa, e dedicada exclusivamente ao controle financeiro-patrimonial (SPECK, 2000, p. 27).

Outro fator, que pode ser analisado em conjunto com o aumento da fiscalização externa dos órgãos de controle, é o fato de que as avaliações negativas dos atos de gestão dos atuais detentores de poder podem ser utilizadas como verdadeiras armas nas mãos de opositores. Para Speck (1998, p.53), “[...] apontar irregularidades ou desvendar fraudes na administração do adversário político é uma peça essencial do jogo político [...]”.

Neste sentido, para Melo (2003), existe a tendência de alguns, não situados no comando político, buscarem aguçar os problemas de estabilidade dos que governam, estejam eles em qualquer instância ou esfera. É comum assistir-se a acusações de corrupção, desferidas pela oposição contra o governo e vice-versa.

A precaução com a gerência da *res pública* no Brasil trilhou os caminhos seguidos pelos grandes centros, de onde nasceram órgãos e instituições, como controladorias e Tribunais com objetivo de acompanhar, fiscalizar e orientar a aplicação dos recursos públicos.

Já na época colonial - 1680 - foram criados no Brasil os primeiros órgãos controladores: as Juntas das Fazendas das Capitâneas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Lisboa. Em 1808, na administração do príncipe regente D. João VI, instalou-se o Erário Régio e criou-se o Conselho da Fazenda, objetivando acompanhar a execução da despesa pública. Com a proclamação da Independência, o Erário Régio transformou-se pela Constituição de 1824, no Tesouro, prevendo-se, a partir daí os primeiros orçamentos e balanços gerais. Seguiram-se a isso várias tentativas de criação de um Tribunal de Contas. Todavia, somente a queda do Império e as reformas político-administrativas da recém-instalada República tornaram realidade (TCU, 2018).

Os controles continuam a se desenvolver, contando cada vez com um auxílio maior da tecnologia na busca de agentes/gestores que cometem fraudes, desvios ou danos. Outro fator que merece destaque é o aprimoramento das funções e uma equipe cada vez mais capacitada, permitindo assim que o controle externo sempre busque ser um braço técnico especializado no auxílio ao Poder Legislativo no cumprimento de sua função de fiscalizar.

3.1 QUEM EXERCE CONTROLE HORIZONTAL NO BRASIL?

Ao analisar a Carta Magna de 1988, percebem-se algumas competências exclusivas do Poder Legislativo no que diz respeito ao seu poder de fiscalizar, controlar e aprovar contas do Poder Executivo. Não só isso. O legislativo detém também a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República, processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, entre outros. Basta observar a redação dos artigos 49, 51 e 52. Vejamos:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Pelos artigos trazidos, resta claro que o controle horizontal no Brasil é feito pelo Poder Legislativo, uma vez que ele carrega dentro das suas atribuições, além da função de representação de seus Estados, também a de exercer atribuições legislativas e de fiscalização e controle.

De acordo com a função fiscalizadora, o art. 71 do texto constitucional estabelece a competência pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Para que possa exercer essa função, é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

O Congresso Nacional delega, por meio de leis e, principalmente pelo Orçamento, os meios e os mandatos para que a Administração Pública alcance objetivos políticos, econômicos e sociais. Por essa razão, o Parlamento precisa de instrumentos para avaliar e controlar o alcance dos resultados. Este é o princípio fundamental do Controle Externo, prerrogativa da qual o Legislativo é titular (TCU, 2019).

O Congresso Nacional dispõe, ainda, de outros mecanismos de fiscalização e controle, entre os quais podemos mencionar: a possibilidade de convocação de Ministro de Estado ou de titulares de órgãos diretamente vinculados à Presidência da República, conforme mencionado acima, para prestar informações sobre assunto previamente determinado; o encaminhamento de pedidos de informações a essas autoridades pelas Mesas da Câmara e do Senado; a instalação de comissões

parlamentares de inquérito pelas Casas, em conjunto ou separadamente, para apuração de fato determinado e por prazo certo³.

Para Speck (2000, p. 30), algumas instituições superiores de controle “[...] assessoram os parlamentares, elaborando pareceres sobre o desempenho econômico-financeiro. Esses pareceres servirão como subsídio para a aprovação ou reprovação das contas do governo pelo Legislativo”.

É exatamente aqui que encontramos o Tribunal de Contas da União, na função de assessoramento, de auxílio e embasamento para que o poder legislativo providencie e execute seus julgamentos com base na legalidade, com relatórios de uma Corte de Contas especializada e sem pré-julgamentos políticos de acordo com o gestor com as contas em questão.

Melo (2003), ao analisar o poder de agenda que o executivo detém sobre o legislativo, traz uma falha neste contexto de controle horizontal exercido pelo Congresso Nacional, em cuja relação entre Executivo e Legislativo, no Brasil, o primeiro detém os mecanismos para fazer com que o segundo coopere com suas ações. Dessa forma, fica evidenciada a fragilidade do sistema de controle exercido pelo Congresso Nacional, que, embora possua amparo legal para exercê-lo, pode acabar não o fazendo, por influência do Executivo.

Conclui-se, então, que, mesmo com uma Constituição garantista no sentido de poderes para fiscalização, controlar e julgamento, o poder executivo ainda não está totalmente sob o controle dos congressistas, o que expõe uma falha no sistema institucional brasileiro. Para haver um verdadeiro sistema de controle faz-se necessário que ele seja independente, sem qualquer tipo de submissão àquele que está passando por seu crivo de fiscalização, “[...] uma independência que não é meramente técnica, mas muito mais ampla, consubstanciada, por exemplo, no autogoverno, no poder de determinar o plano de ação sem possibilidade de ingerências de outros órgãos [...]” (SOUZA, 1998, p.16).

3.2 O TCU COMO BRAÇO TÉCNICO DO CONTROLE DO PARLAMENTO

O TCU, órgão de extração constitucional, independente e autônomo, auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo (TCU,2019)⁴.

³ Disponível: <https://www.congressonacional.leg.br/institucional/atribuicoes>, acessado em 29.01.2019.

Dentro deste auxílio, estão abarcadas algumas funções, como a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, possuindo função de assessoramento ao Congresso que exerce o controle político diante do poder executivo.

A Constituição Federal regulamenta, de forma inequívoca, essa competência do Tribunal de Contas, no seu art. 71, quando inicia no seu *caput* dizendo: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

Essa assessoria prestada pela Corte de Contas é específica, possui uma mão de obra técnica, capacitada e especializada para fazer avaliações e preparar relatórios que serão levados a julgamentos e questionados por congressistas com os mais variados tipos de conhecimento.

A análise das contas que serão julgadas é realizada pelo órgão de controle. Ela é executada de forma independente, sem qualquer vinculação política. Os critérios analisados são estipulados de acordo com a lei: se o gestor cumpriu/executou o que está na lei, ele terá suas contas aprovadas pelo parecer/relatório do TCU. Caso ele não tenha cumprido os critérios ou as metas traçadas, ele terá suas contas rejeitadas pelo controle técnico externo.

Toda a análise feita tem por parâmetro, além da legislação, princípios primordiais para a administração pública, como legalidade, impessoalidade moralidade, publicidade, eficiência e economicidade.

Pelo menos juridicamente, não há grande distância conceitual entre os dois princípios (*Effizienz* e *Wirtschaftlichkeit*), uma vez que ambos visam concretizar uma certa racionalização (ou maximização) da relação existente entre a alocação de recursos e meios (custos) e a consecução de fins públicos (benefícios). Em outras palavras, ao se falar em eficiência ou economicidade, *it is a measure of the ratio of output to input* (MANZOOR, 2014). Logo, produtividade, desempenho, excelência, qualidade e resultados constituem corolários evidentes de ambos os conceitos tanto da eficiência do art. 37 como da economicidade do art. 70 da Carta Magna (CAMELO; FRANCA FILHO, 2017).

Eficiência e economicidade não podem ser de forma alguma serem esquecidas quando se fala em prestação de serviços com dinheiro público, ou seja,

⁴ Disponível: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>, acessado em 29.01.2019

ele tem que atingir seu objetivo com o mais alto grau de perfeição e ser o mais acessível financeiramente possível.

4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO BRASIL

A Constituição Política do Império do Brasil, outorgada por D. Pedro I, em 1824, já fazia referência, em seu artigo 170, a um Tribunal denominado “Thesouro Nacional” a quem competiria a administração, a arrecadação e a contabilidade das Tesourarias e Autoridades das Províncias do Império da Fazenda Nacional. Percebendo a necessidade de um órgão de controle, ainda em 1826 foi apresentado um projeto de criação de um órgão desta natureza, ou seja, controle das contas públicas, baseado no sistema francês. Várias tentativas se sequenciaram, todas infrutíferas.

Coube a Rui Barbosa, que exercia, à época, o cargo de Ministro da Fazenda, a liderança na luta pela instalação de um Tribunal de Contas no país. Um estudo apontou “não menos de quatorze Constituições, onde se consigna o princípio do Tribunal de Contas”, diferencia os modelos italianos (adotado, à época, pela Itália, Portugal, Holanda, Bélgica, Chile e Japão) do modelo francês (França, Suécia, Espanha, Grécia, Sérvia, Romênia e Turquia), justificando a opção pelo último⁵.

Em 7 de novembro de 1890, após dez meses à frente do Ministério da Fazenda, Rui Barbosa encaminha ao marechal Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório, o texto do Decreto nº 966-A, dispondo sobre a criação do Tribunal de Contas.

Explanando os motivos que o levaram sugerir a criação, ressalta a importância da nova instituição:

[...] Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão farte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças (TCU, 2019).

Criado com a responsabilidade de exercer o “*exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República*”, o Tribunal de Contas foi originado pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, com a assinatura do

⁵ Disponível: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-de-contas-da-uniao-tcu>, acessado em 29.01.2019

chefe do Governo que, como dito antes, era Provisório, o marechal Manuel Deodoro da Fonseca.

Com a Constituição de 1891, o TC ganhou força para desempenhar funções como “*liquidar as contas da receita e da despesa e verificar sua legalidade*”, tornando-se, efetivamente, uma instituição, estando descrito no art. 89 daquela Carta Magna⁶. Foi instituído o Tribunal de Contas no Brasil, regulamentado no ano seguinte pelo Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892.

Seus membros eram nomeados pelo Presidente da República, com a posterior aprovação do Senado. Seus cargos eram quase que vitalícios, pois a perda só era possível de acontecer mediante sentença judicial.

Após a Constituição de 1891, a Corte de Contas veio sendo disciplinada em todas as Constituições subsequentes, ocupando sempre a função de órgão independente e autônomo, com funções de destaque, mesmo com algumas competências tendo sido alteradas no decorrer da história.

Com o advento da Constituição de 1934, a competência do Tribunal de Contas foi ampliada. Uma importante e significativa inclusão foi a possibilidade, dentre as suas atribuições, de fazer o julgamento tanto das contas dos responsáveis por dinheiro/recursos quanto dos bens públicos; bem como de acompanhar a “execução do orçamento e o registro dos contratos de interesse da receita ou da despesa, que só assim seriam considerados perfeitos ou acabados”⁷.

Para os seus membros, também houve uma significativa mudança: eles passaram a ter garantias constitucionais iguais aos ministros do Supremo Tribunal Federal. Em meados de 1935, mais especificamente em 24 de dezembro daquele ano, a Lei nº 156 estabeleceu que a Corte de Contas funcionaria de forma fixa, com sete membros como juízes. Já a Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, mudou a organização da Corte, trazendo um número fixo de nove ministros.

A modificação mais significativa trazida pela Constituição de 1946, além de manter todas as já fixadas na constituinte de 1934, foi a possibilidade de o Tribunal de Contas começar a julgar as contas dos responsáveis pelas autarquias, assim como se existia legalidade na concessão de aposentadorias, pensões e reformas. A

⁶ Disponível: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-de-contas-da-uniao-tcu>, acessado em 29.01.2019

⁷ Disponível: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-de-contas-da-uniao-tcu>, acessado em 29.01.2019

partir daquele momento, o Tribunal passou a ser tido como um órgão auxiliar do Poder Legislativo, exercendo um controle sob o gerenciamento financeiro da União.

Com a Constituição de 1967, veio uma remodelação de atribuições do Tribunal de Contas:

A fiscalização financeira e orçamentária da União passou a ser exercida pelo Congresso Nacional e por um sistema de controle interno do Poder Executivo. O Congresso deveria contar com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual caberia ‘a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores público’, bem como o julgamento da ‘legalidade das concessões de aposentadoria, reformas e pensões’ (TCU, 2019).

Importante também registrar que foram instituídos a fiscalização *in loco* e o Sistema de Controle Interno. Esta alteração foi necessária, pois não era mais possível o acompanhamento efetivo da administração pública nos setores de gestão financeira e orçamentária em virtude do aumento das competências do Estado e, com isso, uma ascensão no número de instituições que adquiriram personalidade jurídica própria. Essas instituições, que estavam à sombra do Poder Público, impulsionaram os legisladores da Carta Magna de 1967 a trazer soluções mais rápidas e efetivas para o regular controle e fiscalização das contas públicas de acordo com a nova realidade que se apresentava.

A partir de então, temos a denominação, hoje consagrada definitivamente, de Tribunal de Contas da União (TCU). No entanto, era preciso fortalecê-lo de mecanismos que lhe possibilitassem uma máxima efetividade no exercício de suas competências. Para isto, além de todas as atribuições jurídicas, foi instituído, também, ao Tribunal a discricionariedade para realizar as fiscalizações que se fizessem necessárias, ficando desta forma vinculado a função de controle interno à de órgão que apoia à Corte de Contas.

A Lei nº. 6.223, de 14 de julho de 1975, manteve o Tribunal como instituição auxiliar do Congresso na inspeção da administração financeira e orçamentária da União, porém aumentou o campo de atuação do Tribunal de Contas, atribuindo-lhe “a fiscalização orçamentária das entidades de administração indireta, como as sociedades de economia, as empresas públicas e as fundações”. As contas dessas

pessoas jurídicas eram, antes dessa lei, fiscalizadas pelos próprios servidores públicos do Poder Executivo⁸.

Ao tempo da Constituição 1988, as atribuições e prerrogativas da Corte de Contas foram reeditadas, sendo consideravelmente expandidas:

Consagrou-se a competência do TCU para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta – ministérios e órgãos correlatos - e da administração indireta, esta compreendendo autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União (TCU, 2019).

Também é competência do Tribunal de Contas julgar as contas dos gestores que sejam causadores de qualquer outra irregularidade, perda ou extravio, que venha a trazer dano ao erário. Importante ressaltar que, no julgamento, não são avaliadas apenas as questões fáticas de receita e despesa; passam a fazer parte da análise também o modus operandi do gestor, como ele se comportou à frente do órgão ou quando ele era responsável por determinado recurso público.

Não é só a questão legal que é analisada, mas também a legitimidade de todos os atos praticados pelos responsáveis, assim como se analisa como este recurso foi aplicado, se observou princípios como da economia, da eficácia e da eficiência.

Compete também à instituição de contas, praticar, de ofício ou a pedido do Congresso Nacional, auditorias ou inspeções de natureza financeira, contábil, orçamentária, operacional, ou patrimonial, em qualquer das instituições dos três poderes da República, sem a necessidade de qualquer tipo de ressalvas.

Ainda é de sua competência a fiscalização da aplicação de valores e/ou renúncia de receitas do Governo e a utilização de qualquer verba repassada pela União, seja por acordo ou convênio aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios.

Outra atribuição que passa muitas vezes despercebida ao grande público é que o TCU também tem como competência a de analisar a legalidade dos atos no que diz respeito à admissão de pessoal, seja a que título for, na administração direta e indireta, estando inclusas também as fundações criadas e financiadas pelo Poder

⁸ Disponível: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-de-contas-da-uniao-tcu>, acessado em 29.01.2019

Público, com exceção das nomeações para cargos em comissão. Outra competência que também lhe foi dada é a de fiscalizar a legalidade nas concessões de pensões, aposentadorias e reformas.

Como consequência das ações do TCU em seus julgamentos, havendo o cometimento de atos ilegais (como despesas ou irregularidades de contas), é atribuição do Tribunal de Contas destacar um prazo para que a irregularidade seja sanada e corrigida. Caso o responsável não adote as medidas indicadas pelo órgão de controle para solucionar o problema, cabe ao Tribunal aplicar as sanções previstas em lei.

Para encerrar as competências que a Constituição de 1988 trouxe para o Tribunal de Contas da União está uma não menos importante que as já citadas; ao contrário, trata-se de uma das mais relevantes funções deste Tribunal que é o oferecimento de parecer prévio às contas anuais do Presidente da República para posterior julgamento pelo Congresso Nacional.

4.1 TCU E SUAS FUNÇÕES NO DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

É imprescindível destacar que a outorga para que o controle externo seja executado pelo Tribunal de Contas da União vem da própria Constituição Federal de 1988, sendo competente este para julgar, declarar irregularidades, ilegalidades, aplicar multas e determinar outras sanções administrativas restritivas de direito, como, por exemplo, demissão do servidor público, o que encontra também amparo na esfera penal⁹ (BRASIL, 1988).

Algumas funções são necessariamente atribuídas aos Tribunais de Contas para que eles desempenhem suas funções de forma a garantir o melhor controle das contas.

1. função opinativa – elaboração dos pareceres prévios das contas de governo que são julgadas definitivamente pelo poder legislativo;
2. função jurisdicional – julgamento das contas de gestão dos administradores e dos responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo todos os que gerem qualquer tipo de prejuízo para o ente público;
3. função fiscalizadora – apreciação e registro de atos de pessoal (admissão, aposentadoria, reforma e pensão), auditorias a qualquer

⁹ Constituição Federal, Art. 71, inciso II.

órgão ou poder público, seja por iniciativa própria ou por demanda do legislativo, fiscalizações dos convênios públicos;

4. função informativa – prestação de informações ao poder legislativo, em seu mister de controle, incluindo os relatórios das auditorias;

5. função sancionadora – permissão legal para aplicar sanções a quem realiza despesas irregulares ou ilegais;

6. função corretiva – permissão para assinar prazos para que os gestores e órgãos adotem providências, podendo, em caso de não atendimento, sustar atos ou sugerir ao legislativo que suste contratos;

7. função de ouvidoria – possibilidade de qualquer cidadão exercer controle social, denunciando irregularidades;

8. função consultiva – possibilidade de os gestores públicos consultarem os Tribunais de Contas sobre determinadas situações em abstrato;

9. função normativa (regulamentar) – possibilidade de criar seu próprio regimento interno e de estabelecer instruções normativas sobre as matérias de sua competência (CAMELO; FRANCA FILHO, 2017).

É crescente a função fiscalizatória das instituições perante os gestores da administração pública. Os servidores públicos – em qualquer situação em que se encontre, ou seja, efetivos, comissionados, prestadores de serviço, entre outros – sempre que estiverem se relacionando com recursos públicos, sujeitam-se ao amplo controle das Cortes de Contas e, conseqüentemente, têm sua responsabilidade administrativa diante de um controle externo de fiscalização da administração pública.

Ressalta-se aqui que não só os servidores em si podem ser responsabilizados pelo mau uso do dinheiro público, como também empresários, sócios administradores, beneficiários de órgãos públicos, a exemplo do INSS e da Caixa Econômica Federal.

O julgamento das contas de gestores, por parte das Cortes de Contas especializadas, é sempre de suma importância para avaliar o desempenho daquele gestor com o erário público. O Tribunal de Contas da União, no seu mister, analisa, julga e decide em que tipo de penalidade a irregularidade cometida, se houver, deve ser enquadrada.

Existem também outros níveis de responsabilização para os servidores públicos ou aqueles que com a administração venham a se relacionar que são as esferas cível e penal.

A lista dos gestores que tiveram contas rejeitadas pelo TCU – que é encaminhada à Justiça eleitoral em anos eleitorais para, cumprindo o papel de

justiça especializada, exercer o controle dos direitos políticos daqueles que pretendem concorrer a cargos públicos – é uma restrição em sentido negativo. O gestor está condenado, e isso ocorre devido a um mecanismo institucional que visa a restringir o comportamento dos indivíduos. Olson (2015), que estuda o comportamento racional dos indivíduos que possuem o objetivo de obter benefícios coletivos convertendo-os em vantagens individuais, alerta que não são todos os indivíduos que trabalham para o bem comum:

[...] mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais (OLSON, 2015, p.14).

Ou seja, dentro de um grupo com interesses comuns não são todos os membros que agem para seu sucesso, sendo assim necessário o uso de alguma punição para que ele venha a cumprir:

Mesmo que os membros de um grande grupo almejem racionalmente uma maximização do seu bem-estar pessoal, eles *não* agiram para atingir seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja alguma coerção para forçá-los a tanto, ou a menos que algum incentivo a parte [...] (OLSON, 2015, p.14).

O TCU se encaixa perfeitamente na coerção levantada pelo autor, zelando pelo bem comum em detrimento de interesses privados e coibindo toda e qualquer conduta que não siga o que a lei determina.

O Estado, como um todo, é um aparato institucional dotado de recursos financeiros, humanos e legais para fazer valer sua estrutura. O controle democrático dos administradores estatais é feito pelas instituições e chamado de *accountability* horizontal ou interinstitucional. O Tribunal de Contas da União é um instrumento institucional com função para inibir e/ou proibir o comportamento dos gestores com condutas que estão em desacordo com os princípios e leis que regem a administração pública.

De acordo com Morlino (2010), este princípio se refere aos governantes e outras instituições ou atores coletivos que têm *expertise* e o poder para controlar o comportamento dos governantes.

Com o avanço legislativo e punições que o acompanharam, o *accountability* horizontal passou a refletir também no *accountability* vertical, ou eleitoral, que se refere ao papel dos eleitores, que podem tornar ou não seu candidato eleito responsável por suas ações (MORLINO, 2010).

É inegável, principalmente em tempos de “lava jato”, que o reflexo das decisões de um órgão do judiciário ou de instituições de controle alteram o cenário eleitoral e o resultado das urnas.

Ademais, importante ressaltar que, como forma de controlar o comportamento dos atores em democracias estáveis, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, o foco está no estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana (SOUZA, 2006).

Com o neoinstitucionalismo, cujo foco está nas instituições como regras, sejam elas formais ou informais, resta claro que cada vez mais as instituições fazem parte dos processos decisórios.

As decisões não são mais tomadas apenas pelos atores individualmente; é necessário que haja uma concordância com as regras que ditam o jogo. No caso deste estudo, é necessário ao pretense candidato a cargo público que ele tenha respeitado todas as normas e regras estabelecidas no tocante às Cortes de Contas a que esteve submetido, em caso de desacordo a decisão de ser ou não candidato, não depende mais apenas de uma vontade individual, e, sim, de submissão às regras estabelecidas:

Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas à inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, o que a teoria neoinstitucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2006, p.39).

Ao desobedecer às regras e, com isso, praticar crimes contra o patrimônio público, por variáveis diversas entre elas a demora na investigação, o baixo custo e alto lucro da conduta delituosa, a pouca ou irrelevante punição, o agente passa a acreditar que o crime contra o erário fica sem punição.

Porém, as instituições de controle também possuem um foco voltado para o combate ao crime. O principal autor desta teoria foi Gary Becker (1968), quando ressalta que o indivíduo que comete crimes contra o patrimônio público age de forma racional, entendendo que vale a pena a prática, pois há custos baixos quando comparados com as benesses que podem ganhar e que chegam muito mais rápido do que chegariam de forma lícita. O autor também busca formas de punições com baixo custo para o Estado e alto custo para o agente ou, pelo menos, demonstra, no modelo apresentado, que algumas punições podem ser equiparadas com o preço de manter um agente preso, como com a aplicação de multa.

Outros estudiosos também afirmam o que disse o precursor:

[...] a decisão de cometer ou não o crime resultaria de um processo de maximização da utilidade esperada, em que o indivíduo confrontaria, de um lado, os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento associadas e, de outro, o custo de oportunidade de cometer crimes, traduzido pelo salário alternativo no mercado de trabalho (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 247).

A principal motivação para quem comete crimes desta natureza é, sem dúvidas, o baixo custo das punições (quando existem e de fato são aplicadas), a maximização dos ganhos é o objetivo maior das condutas criminosas que com a impunidade só se fortalece.

Como forma de detectar e punir os agentes públicos de condutas criminosas, as instituições de controle se fortalecem. No Brasil, diferentemente de outros países, o Tribunal de Contas da União possui função punitiva, ele mesmo pode aplicar a sanção ao agente que não agiu de forma idônea, ou seja, aqui, a própria instituição de controle aplica as punições que acha cabível para o agente criminoso de acordo com a gravidade dos fatos. A responsabilização administrativa dos agentes públicos é processada dentro do próprio TCU. O Tribunal de Contas tem a função de fórum de justiça administrativa (SPECK, 2000).

A Constituição Federal coloca o Tribunal de Contas da União como órgão auxiliar do Congresso Nacional, pois ele está dentro do que chamamos de controle

externo dos órgãos de governo e se enquadra como uma Entidade Fiscalizadora Superior – EFS¹⁰:

São as chamadas Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS dotadas de autonomia e independência administrativa e operacional, por previsão legal ou constitucional, podendo ser subordinados a um dos poderes superiores (Executivo, Legislativo ou Judiciário) ou atuar em auxílio a estes no exercício do Controle Externo, numa relação de horizontalidade. Sua função precípua é examinar, julgar e informar a respeito da captação e alocação de recursos públicos (ALMEIDA, 2001, p.30).

Este Tribunal, também se caracteriza por ser um órgão independente, mesmo quando há um estreito vínculo com o Poder Legislativo (ALMEIDA, 2001). Nos sistemas democráticos, o controle externo exercido por esta Corte funciona como sistema de freios e contrapesos que propicia uma maior interferência institucional em poderes administrativos no combate ao crime contra o patrimônio público.

4.2 QUANDO O JUDICIÁRIO PASSOU A SER CLIENTE DO TCU?

A Constituição atribui às decisões dos tribunais de contas consequências que se refletem na vida do sujeito sancionado.

Destas decisões, pode-se extrair uma séria de medidas judiciais, em regra propostas pelo Ministério Público ou até por Partidos e Cidadãos, por distintas e específicas motivações.

A condenação do TCU pode ensejar, além de seus efeitos próprios, ações de improbidade administrativa e mesmo ações penais, além de gerar reflexos na seara eleitoral, porquanto possa levar à ação de impugnação de uma candidatura ou outra correlata.

A pesquisa busca analisar quais as principais condutas que levam à rejeição de contas por parte do tribunal de Contas da União. Porém, as respostas pretendidas são para servir de base para outro julgamento. Estes gestores com contas julgadas irregulares vão compor uma lista, lista esta que será encaminhada à Justiça Eleitoral todos os anos de pleito.

¹⁰ Constituição Federal, Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...).

Quando o TCU ficou incumbido legalmente desta missão, a partir da Lei das Eleições (Lei 9.504/97, art. 11, § 5º), ele passou a informar ao judiciário quem são estes responsáveis com potencial capacidade de se enquadrarem na alínea “g”, do artigo 1º, da Lei Complementar 64/90, ou seja, os que tiveram suas contas rejeitadas por Corte de Contas especializada.

Fica claro, portanto, que, além de ser um órgão auxiliar do poder legislativo, o TCU também é um órgão informativo do poder judiciário, mais precisamente da Justiça Eleitoral.

4.3 TCU E A FORMAÇÃO DAS LISTAS PARA ENVIO A JUSTIÇA ELEITORAL

Como um dos produtos desse julgamento das contas, o TCU, com base no §5º do art. 11 da Lei 9.504/1997 e na alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/1990, alterada pela Lei Complementar nº135/2010 (Lei da Ficha Limpa), envia à Justiça Eleitoral a lista de pessoas físicas que, no exercício de cargo ou função pública, tiveram suas contas julgadas irregulares nos últimos oito anos que antecedem a eleição.

Ressalte-se que o papel do TCU nesse contexto é o de INFORMAR à Justiça Eleitoral quais gestores tiveram as contas rejeitadas por irregularidade insanável, cabendo à Justiça Eleitoral, com base em critérios definidos em lei, declarar a inelegibilidade de tais pessoas, se assim entender cabível.

Os fundamentos legais para a elaboração e o envio da lista à Justiça Eleitoral são o art. 1º, inciso I, alínea “g”¹¹ e art. 3º¹², ambos da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterada pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa; art. 11¹³, *caput*, e §5º¹⁴ da Lei 9.504, de 30 de

¹¹ 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 irreversível 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;

¹² Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada.

¹³ Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

¹⁴ § 5º Até a data a que se refere este artigo, os Tribunais e Conselhos de Contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irreversível do órgão

setembro de 1997, Lei das Eleições; art. 91¹⁵ da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992; e Resolução-TCU 241, de 26/01/2011.

As contas julgadas irregulares alimentam o CADIRREG, que é um cadastro elaborado e mantido pelo TCU, no qual são registrados os dados de pessoas jurídicas e pessoas físicas, vivas ou falecidas, detentoras ou não de cargo/função pública, que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo TCU, em qualquer época. É, portanto, um cadastro histórico, não se restringindo ao período de oito anos compreendido pela lista enviada à Justiça Eleitoral.

Importante ressaltar que existe o CADIRREG e existe também a “lista de responsáveis com contas julgadas irregulares” ou, simplesmente, “lista”, enviada à justiça eleitoral para fins de declaração de inelegibilidade.

O Tribunal de Contas da União tem o dever legal de encaminhar à Justiça Eleitoral, em anos eleitorais, até o dia 15 de agosto, a relação das pessoas físicas que tiveram contas julgadas irregulares com trânsito em julgado nos oito anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição, caso a decisão que julgou as contas não tenha tido a eficácia prejudicada pela interposição de recurso.

O Tribunal disponibiliza o sistema de contas julgadas irregulares em tempo integral em sua página na internet <http://contasirregulares.tcu.gov.br>. Os interessados poderão realizar consultas pelo número do processo, nome inteiro ou parte dele, ou cadastro de pessoa física (CPF). Após entrega oficial à Justiça Eleitoral, no mesmo dia, o TCU disponibiliza para a sociedade a lista no mesmo endereço eletrônico.

A lista é atualizada diariamente até o último dia do ano em que se realizarem as eleições. Por essa razão, são comuns a incorporação e a retirada de nomes de responsáveis durante o período, conforme julgamento dos processos e dos recursos pelo TCU ou por decisões emanadas pelo Poder Judiciário.

Não constam dessa lista os nomes dos responsáveis cujas contas julgadas irregulares dependam de recurso com efeito suspensivo ainda não apreciado pelo Tribunal de Contas, bem como aqueles para os quais os acórdãos que julgaram as

competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado.

¹⁵ Art. 91. Para a finalidade prevista no [art. 1º, inciso I, alínea g](#) e no [art. 3º, ambos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#), o Tribunal enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.

contas irregulares foram tornados insubsistentes por decisão do próprio TCU ou pelo Poder Judiciário.

Em 2018, o primeiro turno das eleições aconteceu no dia 7 de outubro, e a lista contemplou todos os responsáveis cujas contas tenham sido julgadas irregulares com trânsito em julgado a partir de 7/10/2010 (últimos oito anos). Após sua disponibilização, a lista será atualizada diariamente até o último dia do ano.

Outro relevante aspecto é que o TCU não declara a inelegibilidade dos responsáveis que constam na lista encaminhada, pois esta competência é da Justiça Eleitoral.

As contas julgadas irregulares por outros Tribunais de Contas não compõem a lista encaminhada pelo TCU à Justiça Eleitoral. Cada Tribunal de Contas detém a competência para elaborar e encaminhar sua própria lista em anos eleitorais.

O pagamento do débito ou da multa decorrente da condenação do Tribunal de Contas da União não exclui o responsável da lista. O motivo para a inclusão de gestor é o fato de ele ter tido contas julgadas irregulares pelo TCU nos últimos oito anos, sendo que o ressarcimento do dano ou o pagamento de multa não resolve a irregularidade. O pagamento evita apenas as ações de cobrança da dívida e não torna a irregularidade sanada. Conforme observado, entre as eleições de 2014 e as eleições de 2018 foram analisadas e julgadas pelo Tribunal de Contas da União mais de 33 mil contas públicas e mais de 21 mil gestores.

4.4 TCU, POSSÍVEL INELEGIBILIDADE E SEUS EFEITOS

Os direitos políticos do cidadão constituem-se uma esfera de privilegiada proteção por parte do Estado, cuidando a doutrina de incluí-los no rol dos direitos fundamentais.

Enunciação destes direitos e sua eventual restrição, em face do prestígio político-jurídico dos mesmos, vem disposta na própria Constituição, ou seja, é dizer que está no mais alto patamar normativo.

Sendo o direito político substancialmente o exercício da cidadania, sua restrição haverá de ser bem delineada, de modo a evitar o arbítrio estatal ou de qualquer de seus órgãos e membros.

Neste sentido, é dado ao cidadão, já a partir de dezesseis anos de idade, a capacidade de alistabilidade, consistente na possibilidade de incluir-se no corpo de

eleitores e, como tal, poder votar e escolher os representantes políticos nos cargos eletivos. Passando o marco temporal dos dezoito anos, esta inscrição passa a ser obrigatória, sendo impostas restrições formais aos que não se alistarem e votarem nas eleições. Deve-se lembrar que, no Brasil, votar é obrigatório desde os dezoito até os setenta anos, sendo concebido como dever cívico, como em apenas outros 21 países (doze deles, latino-americanos)¹⁶.

Na estrutura de nosso Estado Democrático de Direito, se votar é obrigatório, ser votado pressupõe a vontade do cidadão de buscar condições para ser representante do povo. Corresponde à elegibilidade.

A posição de eleitor se consume com o alistamento eleitoral que garante a capacidade eleitoral ativa; já a condição de ser votado, de ser eventual representante do povo, corresponde à noção de elegibilidade, conceito que alberga as condições que permitem a pretensão. Será candidato quem, cumprindo os pressupostos formais, assim for declarado pelo órgão de gestão do processo eleitoral (no caso brasileiro, a Justiça Eleitoral).

A elegibilidade, capacidade eleitoral passiva (*ius honorum*), consiste, pois, na habilitação do cidadão para candidatura a um cargo público eletivo, ou seja, o seu direito de, quando preenchidos os requisitos legais, postular a designação pelos eleitores de um mandato no Legislativo ou no Executivo.

As condições de elegibilidade exigidas a todos os pretensos candidatos estão previstas na Constituição Federal¹⁷: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima correspondente (BRASIL, 1988).

Entretanto, no sistema eleitoral brasileiro não basta preencher as condições de elegibilidade; exige-se, também, que o candidato não tenha nenhum outro impedimento legal.

No ordenamento jurídico brasileiro, o cidadão poderá ter suspenso os seus direitos políticos por dois modos: ou por sentença penal condenatória ou por sentença cível de improbidade administrativa.

A ação penal fundar-se-á na prática de crime, tipo assim definido em lei específica, e tramitará perante um juízo penal federal ou estadual, a depender dos

¹⁶ Constituição Federal, Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

¹⁷ Constituição Federal, Art. 14, § 3º

interesses jurídicos envolvidos na demanda. Já a ação de improbidade pode resultar em sentença condenatória na justiça estadual ou federal, também a depender de tratar-se ou não de verbas ou interesses federais ou estaduais.

Não tendo ocorrido trânsito em julgado, ou exaurimento das instâncias de recurso quanto à ação, os direitos políticos serão considerados ainda existentes, podendo o cidadão votar e ser votado. Ocorrendo o fim dos recursos, a coisa julgada, o cidadão terá seus direitos políticos suspensos durante o tempo do cumprimento da pena criminal (ação penal) ou da sanção cível (ação de improbidade).

Entretanto, mesmo antes de qualquer decisão definitiva nesses âmbitos, o cidadão poderá sofrer óbice ao seu direito de candidatura. É o que se conhece por inelegibilidade, o conjunto de impedimentos legais impostos por lei a quem almeja candidatar-se.

As inelegibilidades vêm previstas na Constituição Federal ou na Lei das Inelegibilidades.

Quem for condenado, em algum tipo de ação que venha a acarretar a inelegibilidade e a conseqüente suspensão dos direitos políticos, perde a capacidade de exercer o seu direito de ser candidato nos pleitos vindouros.

O conjunto de impedimentos que inibem a pretensão denomina-se de inelegibilidades, um óbice temporário da capacidade eleitoral passiva do cidadão, consistente na restrição de ser votado.

Importante definir estes três conceitos (alistabilidade, elegibilidade e inelegibilidade) para que se possam compreender os reais efeitos de uma decisão de um órgão de controle de cotas, como os Tribunais de Contas, no sistema político-jurídico brasileiro.

A restrição aos direitos de cidadania é regulada estritamente em dispositivos normativos rígidos que podem tão somente ser aplicados no instante da decisão judicial. Só ordem legítima emanada do Poder Judiciário pode suspender ou mesmo inibir o livre exercício destes direitos.

Dentre as causas de inelegibilidade, inclui-se aquela relativa a quem tiver condenação em Tribunal de Contas. Na Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90), vamos encontrar um dispositivo que sanciona a rejeição de contas por órgão de controle externo.

A inelegibilidade de que trata o art. 1º, I, alínea “g”, da LC 64/90 pressupõe a rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública, exercido pelo pretense candidato, por decisão irrecurável proferida pelo órgão competente, em razão de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, salvo se essa decisão for suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário¹⁸.

No âmbito interno uma decisão de uma Corte de Contas pode redundar em várias sanções diretas impostas pelo próprio tribunal, como demissão, perda do direito de contratar com a administração pública, ressarcimento do valor desviado por determinado gestor/servidor público, entre outras.

Porém, esta decisão pode ainda se refletir sobre outras áreas de direitos e obrigações do cidadão.

O sistema jurídico consiste num ordenamento que estabelece entre si relações de conectividade, uma engrenagem cujos efeitos de uma decisão podem repercutir, eventualmente, em outras esferas.

Os Tribunais de Contas, ao julgarem processos de prestação de contas públicas, podem impor sanções que, por seu turno, podem ter reflexos na órbita dos direitos políticos do cidadão. Estes efeitos, em regra, são administrativos ou destinados à administração pública, mas têm reflexos exteriores, podendo ensejar outras penalidades, como sanções penais, cíveis ou administrativas, pelas autoridades competentes, em razão das mesmas irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas.

Como compete à Justiça Eleitoral a decisão quanto aos efeitos jurídicos no campo dos direitos políticos e, entre elas está a declaração de inelegibilidade, compete a esta, também, a definição dos reflexos da dita condenação no que diz respeito à possibilidade de votar e ser votado.

¹⁸ O art. 1º, I, g, da citada Lei está explicitado que:

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 irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Conforme já relatado, em todos os anos eleitorais o TCU envia ao Ministério Público Eleitoral e ao Tribunal Superior Eleitoral uma lista com os nomes dos responsáveis cujas contas foram julgadas irregulares no período que compreende os oito anos posteriores, para os fins previstos na Lei Complementar nº 64/90, que trata da declaração de inelegibilidade.

Porém, a inelegibilidade dos que tiveram suas contas rejeitadas no Órgão de Contas não é automática na Justiça eleitoral. Existe todo um trâmite, até que o candidato seja definitivamente declarado inelegível para as eleições nos oito anos subsequentes.

O processo de impugnação de registro de candidatura dos candidatos que tiveram suas contas rejeitadas pelo TCU começa com a realização da convenção partidária e escolha dos nomes que vão concorrer no próximo pleito; a partir daí, o partido/candidato/coligação requer o seu respectivo registro de candidatura, conhecido como RRC – Requerimento de Registro de Candidatura.

A Justiça Eleitoral, após o recebimento dos pedidos de registro, publicará edital, constando todos os referidos pedidos.

São partes legítimas para impugnar qualquer RRC os partidos políticos, coligações, Ministério Público Eleitoral ou qualquer candidato, dentro do prazo de cinco dias, contados desde a publicação do citado edital. Importante dizer que a ação do Ministério Público Eleitoral em requerer a inelegibilidade de candidato não é impedida se qualquer outro candidato, ou partido, ou coligação também o fizer com o mesmo intuito.

5 JUSTIÇA ELEITORAL E SUA INTERPRETAÇÃO AO JULGAMENTO DAS CORTES DE CONTAS

Neste sentido, as decisões da Justiça Eleitoral, notadamente se sua instância decisória máxima é o Tribunal Superior Eleitoral, formam um conjunto indicativo da interpretação comum desta frente ao tema. É o que se chama jurisprudência. Como as cortes mudam de composição a atualizam seus julgados com o tempo, falamos em jurisprudência dominante que seria a que predomina na aplicação da lei.

O entendimento dominante quanto ao tema impõe alguns requisitos para que a decisão de um Tribunal de Contas possa gerar inelegibilidade.

Ao aplicar, no caso concreto, o artigo da lei, a Justiça Eleitoral faz uma interpretação jurídica, neste caso sobre o art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, dispositivo normativo que contempla a rejeição de contas por parte de órgão externo.

É preciso esclarecer, entretanto, que nem toda decisão condenatória advinda de um Tribunal de Contas gera inelegibilidade. Cabe à Justiça Eleitoral verificar a presença de elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos públicos (em benefício próprio ou de terceiros), dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade, grave violação a princípios, dentre outros, isto é, circunstâncias que revelem a lesão dolosa ao patrimônio público ou o prejuízo à gestão da coisa pública.

E assim, o Tribunal Superior decidiu, em setembro de 2014, que *nem toda desaprovação de contas por descumprimento da Lei de Licitações gera a automática conclusão sobre a configuração do ato doloso de improbidade administrativa, competindo à Justiça Eleitoral verificar a presença de elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos públicos em benefício próprio ou de terceiros, dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade, grave violação a princípios, entre outros, entendidos assim como condutas que de fato lesem dolosamente o patrimônio público ou que prejudiquem a gestão da coisa pública.*¹⁹

Ou seja, o TSE também faz uma análise do mérito, do que realmente deve ser considerado a ponto de excluir do processo eleitoral (e assim diminuir a capacidade de participação política) um candidato que teve suas contas de gestão rejeitadas.

¹⁹ RO 1067-11/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, publicado em sessão em 30/9/2014

O TSE vem decidindo que, para configurar a inelegibilidade, são necessários seis elementos a serem, cumulativamente, preenchidos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento do órgão competente; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas²⁰.

As decisões do Tribunal Superior Eleitoral apontam as condições para que a rejeição de contas gere a inelegibilidade, sendo certo que nem toda rejeição por si só gera impedimentos ao exercício do direito de candidatar-se a cargo eletivo.

Em virtude disso, o próprio Tribunal Superior e os Tribunais Regionais Eleitorais, em casos que levaram à inelegibilidade, trazem categoricamente os motivos que embasam suas decisões, para que não restem dúvidas sobre cada caso concreto que é analisado por essas Cortes.

Quanto aos casos em que o condenado efetua o pagamento integral das multas que lhes foram imputadas no julgamento da Corte de Contas, isso em nada muda sua situação perante a Justiça Eleitoral. Sobre o tema, o TSE já se manifestou quando decidiu que “O pagamento de multa, de todo modo, não conduz à sanabilidade das contas. Precedentes”²¹.

Seguindo o mesmo raciocínio, o TRE-PB, em julgamento de registro de candidatura para as eleições de 2018, seguiu a mesma linha de entendimento, quando afirmou: *“não transmuta a natureza das irregularidades apontadas em sanável. O ressarcimento do dano e o pagamento da multa não tem o potencial, nesse caso, de restaurar o status quo ante uma vez que as situações jurídicas causadas com o ato irregular se consolidaram ao seu tempo. O ressarcimento serve, pois, como forma de compensar, ou apenas minorar, o prejuízo sofrido pela Administração Pública”*²².

No que diz respeito ao requisito de que a decisão tem que ser irrecorrível do órgão competente, o Tribunal Superior firmou o seguinte: *“A rejeição de contas por decisão irrecorrível do órgão competente, em virtude de irregularidades relacionadas ao descumprimento da Lei nº 8.666/94, notadamente a extrapolação de limites para*

²⁰ AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 165-07. 2016.6.14.0093 –PA, rel. Ministro Luiz Fux, DJE TSE, 6 .06.2018, Página 52-53.

²¹ Recurso Especial Eleitoral nº 92555, Rel(a).: Min. Maria Thereza Rocha De Assis Moura, Pub.: PSESS em 20/11/2014

²² REGISTRO DE CANDIDATURA nº 060040619, Acórdão nº 88404 de 17/09/2018, Relator(a) SÉRGIO MURILO WANDERLEY QUEIROGA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão

a modalidade e licitação adotada, a falta de orçamento e justificativa de preço na contratação de obra, e o fracionamento de despesas, acarreta a inelegibilidade descrita na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, por configurarem tais práticas vícios insanáveis e atos dolosos de improbidade administrativa”²³.

Quanto ao dolo – uma vez que para a configuração do ato de improbidade exige-se, conforme remansosa jurisprudência, apenas o dolo genérico – a existência deste já é suficiente para ensejar a inelegibilidade de que trata o art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC 64/90, *“na espécie, verifica-se a ocorrência de dolo genérico, relativo ao descumprimento dos princípios e normas que vinculam a atuação do administrador público, suficiente para atrair a cláusula de inelegibilidade”²⁴*

Em recente decisão, publicada em maio de 2018, o Ministro Luiz Fux reafirmou este entendimento: *“Com efeito, a inelegibilidade descrita no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, se aperfeiçoa não apenas com o dolo específico, mas também com o dolo genérico, que se caracteriza quando o administrador assume os riscos de não atender os comandos constitucionais e legais, que vinculam a Administração Pública”²⁵.*

Quanto ao entendimento sobre o tema “irregularidade insanável”, o TRE-PB segue o entendimento do Tribunal Superior: *“Segundo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a realização de despesas sem licitação, com afronta direta às disposições da Lei Federal n. 8.666/1993, bem como o não recolhimento de verbas previdenciárias são irregularidades insanáveis que configuram atos dolosos de improbidade administrativa aptas a atrair a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC n. 64/1990”²⁶.*

Cabe à Justiça Eleitoral, que é a especializada em deferir ou não a suspensão dos direitos políticos, a verificação, por ocasião do julgamento dos requerimentos de registro de candidatura, da presença ou ausência dos elementos do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC n.º 64/1990: *“Não cabe à Justiça Eleitoral analisar os acertos ou equívocos das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas e Casas Legislativas. Sua atuação restringe-se a verificar, nos casos de rejeição de contas, qual a*

²³ Recurso Ordinário nº 59835, Rel(a).: Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Pub: PSESS em 02/10/2014

²⁴ Recurso Especial Eleitoral nº 92555, Acórdão, Relator(a) Min. Maria Thereza Rocha De Assis Moura, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/11/2014.

²⁵ Recurso Especial Eleitoral nº 13008, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 100, Data 22/05/2018, Página 46/47.

²⁶ RECURSO ELEITORAL n 41325, Rel(a).: MARIA DAS GRAÇAS MORAIS GUEDES, Pub.: PSESS em 30/09/2016

natureza dos vícios apontados - se sanáveis ou insanáveis – e se estes configuram ou não ato doloso de improbidade administrativa, a fim de constatar a eventual incidência da causa de inelegibilidade a que se refere o art. 1º, I, "g", da LC 64/90. (...); O reconhecimento da insanabilidade e(ou) da ocorrência, em tese, de ato doloso de improbidade não depende de menção expressa a esse respeito na decisão que rejeita as contas ou de prévio pronunciamento judicial em ação específica para responsabilização do administrador ímprobo”²⁷

Como resta claro, a Corte Superior Eleitoral e seus Regionais definem bem as condições e as circunstâncias que levaram ao deferimento ou ao indeferimento do Registro de Candidatura baseada na alínea “g”. A análise de cada caso passa por avaliações periódicas e, conforme já mencionado, como é um Tribunal cuja formação muda em média a cada dois anos, pode ser que os requisitos definidos hoje como fundamentais para decretar a inelegibilidade ou não de um pretense candidato não sejam os mesmos em eleições vindouras.

Os critérios utilizados, atualmente, para retirar do cenário eleitoral gestores podem passar por uma avaliação mais flexível ou mais rígida. O certo é que hoje este é um entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, quanto aos preceitos trazidos na Lei de Inelegibilidades.

²⁷ RECURSO ELEITORAL n 9720, Rel.: RÉGIS DE SOUZA ARAÚJO, Pub.: PSESS em 23/08/2012

6 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e empírica, do tipo exploratória e descritiva; com unidade de análise: 1) universo dos julgamentos realizados pelo TCU (11.619); 2) amostra de 372 casos, escolhidos aleatoriamente, com recorte temporal: 2010 – 2017; a pesquisa teve como fonte dados do TCU; dela, consta a coleta de dados: análise de documentos/dados secundários e como tratamento de dados: estatística descritiva, que buscou identificar quais as razões que levam o TCU a rejeitar contas de ex-gestores públicos, sendo alcançadas através de 2.1) levantamento de dados junto ao TCU; 3) elaborar banco de dados; 4) produzir estatística descritiva; 5) delimitação de uma amostra significativa de 5% para tornar a pesquisa exequível o que resultou em 372 acórdãos; 6) leitura dos 372 acórdãos para identificar as razões; 7) descrição das razões a partir dos acórdãos; 8) delimitação das variáveis.

As variáveis compreendidas foram as seguintes:

- o cargo ocupado pelos responsáveis com contas julgadas irregulares;
- as condutas elencadas no artigo 16 da Lei nº 8.443 de 1992, que são:
 - a) omissão no dever de prestar contas:
 - b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
 - c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
 - d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
- multa prevista no art. 19 da mesma lei que trata da existência de débitos: “havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos”;
- voto do relator do processo se pela condenação ou absolvição;
- o parecer do Ministério Público;
- qual a Câmara que realizou o julgamento, ou se foi pelo Pleno do Tribunal;
- o posicionamento desta Câmara ou do Pleno;
- se houve condenação pecuniária individual do responsável;
- número de condenados individuais;
- valor da condenação individual;

- número de condenados de solidários;
- valor da condenação solidária;
- se houve multa individual do responsável;
- o número de condenados com multa individual;
- a regulamentação legal da multa;
- o valor individual desta multa e, por fim,
- o valor total da multa, ou seja, o valor individual da multa vezes a quantidade de condenados.

Os dados foram tratados quantitativamente e, a partir deles, foram produzidas estatística descritivas. Com o estudo, foi possível traçar um quadro geral sobre as condutas mais recorrentes que levaram à rejeição das contas dos gestores, o tipo de gestores que mais cometem as condutas e se, além da condenação, também foram multados individualmente.

A unidade de análise da pesquisa foram todos os gestores públicos (onde se incluem prefeitos, governadores e secretariados de ambas as esferas), servidores públicos, sócios administradores de empresas, membros de partidos políticos, entre outros que gerenciaram recursos públicos e que foram condenados pelos Tribunais de Contas da União, quando do exercício dos referidos cargos ou funções públicas.

7 RESULTADOS E ANÁLISES

7.1 Caracterização dos Acórdãos da Amostra

Os acórdãos do Tribunal de Contas da União explorados neste estudo foram os de TCE – Tomada de Contas Especial e os de Tomadas e prestações de Contas, também chamada de Prestações de Contas Anuais. A Tomada de Contas Especial é um tipo de procedimento adotado que pode ser instaurado por alguma autoridade administrativa ou, até mesmo, determinado pelo próprio Tribunal de Contas da União, “assim como ordenada a conversão de processo em TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, dotada de rito próprio e distinto das contas anuais” (NAGEL, 1997, p.33).

É um procedimento próprio com rito distinto das prestações de contas atuais se, através dela, restarem indícios de “ocorrência de desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, a exemplo da omissão no dever de prestar contas ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico” (NAGEL, 1997, p.33). Neste caso, imediatamente ela será encaminhada ao Tribunal de Constas (se não foi o mesmo que inaugurou) para que se efetue o julgamento.

Em virtude desse trâmite, o Acórdão desse processo possui, “além dos elementos indicados para as contas anuais, cópia de relatório de comissão de sindicância ou de inquérito, quando for o caso, sem prejuízo de outras peças que permitam ajuizamento acerca da responsabilidade, ou não, pelo prejuízo verificado” (NAGEL, 1997, p.33).

Já as Tomadas e Prestações de Contas, ou Prestação de Contas Anuais, são prestadas anualmente ao Tribunal. É um procedimento regular que não acontece em decorrência de suspeita de desvio ou alguma irregularidade. O resultado deste julgamento é se a conta está regular, regular com ressalva ou irregular.

A tabela a seguir nos traz dados com o número de contas julgadas irregulares e o número de gestores responsáveis por estas desaprovações, englobando contas desde as eleições de 2014 até as eleições de 2018, separadas ano a ano.

Tabela 1 - Lista de contas irregulares para fins eleitorais por ano.

Eleição	Número de contas	%	Número de responsáveis	%
2018	11408	34,18%	7431	34,46%

2016	11405	34,17%	7315	33,92%
2014	10561	31,64%	6819	31,62%
Total	33374	100%	21565	100%

Fonte: TCU, 2019.

Importante destacar que os dados das eleições de 2018 foram extraídos da lista de contas julgadas irregulares para fins eleitorais em 23/07/2018, ou seja, não estão em sua totalidade até a data da eleição, 07/10/2018, como acontece no caso dos pleitos de 2014 e 2016.

Os dados das eleições de 2016 estão de acordo com a lista de contas julgadas irregulares para fins eleitorais no dia 02/10/2016, data do pleito naquele ano.

E os dados das eleições de 2014, da mesma forma, também estão de acordo com a lista de contas julgadas irregulares para fins eleitorais no dia 05/10/2014, dia em que foram realizadas as eleições. Todos os dados apresentados, com exceção de 2018, fazem referência ao primeiro turno das eleições.

Percebe-se que, mesmo incompletos os dados de 2018, já é possível identificar um aumento na porcentagem, tanto de contas julgadas irregulares quanto um aumento do número de gestores responsáveis.

As causas para este aumento podem ser diversas, mas não podem deixar de passar pelo aumento de um controle mais ostensivo por parte das instituições com esta função. Um olhar mais atento e um acompanhamento mais rigoroso do que é feito com o dinheiro público, ou seja, se este está sendo utilizado para suprir de fato as necessidades da população e está assim cumprindo com o objetivo para o qual foi destinado, estão sendo condições cada vez mais observadas por parte daqueles que não apenas estão preocupados com o resultado final, mas, sim, com a melhor utilização e aproveitamento das verbas federais disponíveis para isto.

Agir de forma proba, legal, econômica, regular e rápida são condutas que passaram a ser observadas pelo Tribunal de Contas, ao fazer os seus julgamentos, firmar sua jurisprudência e embasar recomendações para os órgãos aos quais presta auxílio.

Não basta apenas executar a obra por si só; é inadmissível, nos julgamentos atuais, que o gestor disponha de preços mais acessíveis, com mesma qualidade, perfeição e segurança oferecidas em outras marcas, e, mesmo que faça uso de produtos mais caros, apenas para benefício de alguma empresa ou de algum

“colaborador” de sua campanha passada ou futura, que se registre, este interesse nunca ficará registrado oficialmente. O Tribunal de Contas da União está, em seus julgamentos, observando não apenas as despesas como são feitas (empenho – pagamento), mas todo o universo que aquele gasto engloba: se ele era mesmo necessário, se um serviço contratado poderia ter sido suprido por outro já existente, se existia outro fornecedor mais barato que oferecia o mesmo produto, se o gestor que efetuou o gasto era o responsável legal para este comportamento.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União especifica bem estas condutas como irregulares, no seu artigo 16, deixando claro, por exemplo, que “prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial” provoca o julgamento das contas com a devida rejeição (BRASIL, 1992).

Retratando o aumento dos casos de gestores com contas julgadas irregulares, resultados também são observáveis nessa outra tabela abaixo (Tabela 2), disponibilizada para este estudo pela Ouvidoria do próprio Tribunal de Contas da União, trazendo o número de gestores que foram condenados em algum tipo de multa oriunda da sua ilicitude. Em anos eleitorais, sejam em eleições gerais, estaduais ou municipais, notória é a percepção de que, com exceção de 2010 para 2012, em todos os outros anos eleitorais houve um aumento no número de condenações em praticamente todos os artigos e incisos elencados na tabela.

Observa-se que, apesar do aumento na fiscalização e efetiva aplicação de pena pecuniária por parte das instituições de controle, os gestores não pararam ou não estão preocupados com a repercussão de suas más condutas, nem quando se fala na provável possibilidade de suspensão dos direitos políticos e inabilitação para concorrer a cargos públicos por determinado período de tempo.

Tabela 2 - Número dos responsáveis com multas aplicadas, por fundamento legal entre os anos de 2010 e 2017.

Rótulos de Linha	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------	---

Lei 10.028/2000 Art. 5º, § 1º ²⁸ ;		1			2	1	2	1	7	0,04%
Lei 8.443/92 Art. 57 ²⁹ ;	1288	1445	1028	1100	1483	1660	1670	1477	11151	66,69%
Lei 8.443/92 Art. 58, § 1º ³⁰	12	4	2	8	11	5	5	26	73	0,44%
Lei 8.443/92 Art. 58, I ³¹	300	224	141	128	132	134	165	133	1357	8,12%
Lei 8.443/92 Art. 58, II ³² ;	410	612	371	359	414	505	427	410	3508	20,98%
Lei 8.443/92 Art. 58, III ³³ ;	55	39	39	41	39	52	54	40	359	2,15%
Lei 8.443/92 Art. 58, IV ³⁴ ;	24	30	14	21	33	27	33	40	222	1,33%
Lei 8.443/92 Art. 58, V ³⁵ ;					3	1	1	1	6	0,04%
Lei 8.443/92 Art. 58, VI ³⁶ ;	3	2			3	5	1	2	16	0,10%
Lei 8.443/92 Art. 58, VII ³⁷	5	4		1	1	3	2	5	21	0,13%
Total Geral	2097	2361	1595	1658	2121	2393	2360	2135	16720	100,00%

Fonte: TCU, 2019.

A maior incidência, representando 66,69%, fica por conta do que consta no art. 57, da Lei 8.443/92 que traz como punição, além da condenação, a aplicação de uma multa de até 100% do dano causado: “Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário” (BRASIL, 1992).

Para demonstrar melhor esta tendência de aumento dos percentuais em anos eleitorais, produziu-se uma tabela de proporção e gráfico em colunas com os principais incisos em que ocorreu o aumento:

²⁸ Lei 10.028/2000 Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: § 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal;

²⁹ Lei 8.443/92 Art. 57 Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário;

³⁰ Lei 8.443/92 Art. 58, § 1º: Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado;

³¹ Lei 8.443/92 Art. 58, I: contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

³² Lei 8.443/92 Art. 58, II: ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

³³ Lei 8.443/92 Art. 58, III: ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

³⁴ Lei 8.443/92 Art. 58, IV: não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

³⁵ Lei 8.443/92 Art. 58, V: obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

³⁶ Lei 8.443/92 Art. 58, VI: sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

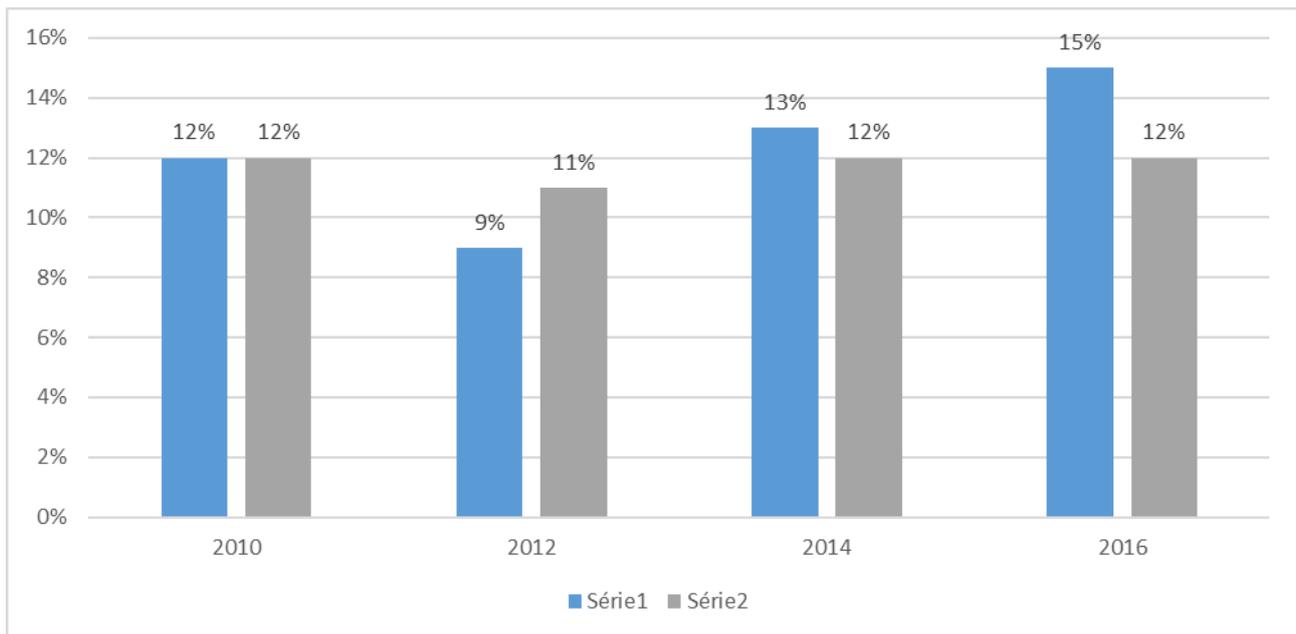
³⁷ Lei 8.443/92 Art. 58, VII: reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Tabela 3 - Tabela de proporção com as maiores ocorrências de multas aplicadas.

Tabela de Proporção	2010	2012	2014	2016
Lei 8.443/92 Art. 57	12%	9%	13%	15%
Lei 8.443/92 Art. 58 Inciso II	12%	11%	12%	12%

Fonte: TCU, 2019.

O gráfico expressa visualmente melhor o que traz a tabela:

**Gráfico 1** - De proporção com as maiores ocorrências de multas aplicadas.

Fonte: TCU, 2019.

As principais irregularidades cometidas ocorrem muitas vezes com o mesmo gestor, demonstrando assim que ele é capaz de cometer mais de uma irregularidade em apenas um ano de mandato, ou um ato de sua gestão.

Quando uma conduta acontece concomitantemente com outra, ela é chamada de cominada, acontecem juntas, não sendo possível, pelo ato cometido, identificar apenas uma ilicitude. É o que acontece a seguir.

Na tabela 4, em que estão algumas condenações cominadas dos gestores que tiveram suas contas rejeitadas, percebe-se com facilidade que este tipo de condenação (em mais de uma conduta) chega a ser quase que unanimidade, beirando a normalidade nos julgamentos daquela instituição de controle.

Tabela 4 - Estatística responsáveis condenados em débito, por motivo que ensejou o julgamento das contas como irregular entre os anos de 2010 e 2017.

Condenações / Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
Dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico	474	529	443	425	587	548	662	618	4286	29,35%
Dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; Desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos	37	68	24	75	92	85	71	56	508	3,48%
Desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos	187	144	76	70	114	137	152	116	996	6,82%
Omissão no dever de prestar contas	217	178	98	89	150	162	145	137	1176	8,05%
Omissão no dever de prestar contas; Dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico	58	68	45	50	110	180	232	164	907	6,21%
Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial	394	394	186	154	172	178	180	155	1813	12,41%
Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; Dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico	341	414	237	356	453	608	752	731	3892	26,65%
Outras condutas	209	200	88	144	242	238	254	159	1534	10,52%
Total Geral	1880	1927	1173	1288	1828	2051	2377	2080	14604	100,00%

Fonte: TCU, 2019.

A tabela 4 especifica quais os tipos de condutas que mais ocorrem em conjunto com outras, a prática mais recorrente quando se fala em condutas cominadas, ou seja, praticadas uma em conjunto com outra ou outras, ficando por conta da “*Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; Dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico*”, representando 26,65% e 3.892 casos.

As condutas de dano ao erário, decorrentes de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico – como desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; omissão no dever de prestar contas; reincidência no descumprimento de determinação em processo de contas – ocorrem de forma conjunta de diversas formas de combinação entre si, o que, juntas, totalizam 10,52%.

Apesar de afrontar princípios, como moralidade e legalidade, chega a ser normal encontrar gestores com mais de uma condenação, pois dificilmente um ato ilícito não “carrega” outro ou outros para sua necessária execução.

7.2 FIDELIDADE DA AMOSTRA UTILIZADA AO BANCO DE DADOS ORIGINAL

O estudo realizado com amostra de aproximadamente 5% do banco de dados originário, que totaliza 11.619 casos, se mostrou fiel quando analisadas as irregularidades cometidas por Unidades da Federação que apresentam condenações. Os valores percebidos na amostra analisada são fidedignos aos do banco geral. Cite-se, como exemplo, o Estado do Maranhão que apresenta o maior índice, cujo banco geral apresenta 1.366 casos, o que equivale a 11,8% e, na amostra estudada, apresenta quarenta casos com uma porcentagem de 10,8%. Já em São Paulo, maior Estado do País, o número de gestores com contas julgadas irregulares não é tão expressivo quanto ocorreu no Estado do Maranhão. Lá os resultados no banco geral foram de 758 casos, com um índice de 6,5%; enquanto que, na amostra trazida, o número de casos totalizou 22, com 5,9%. Trazendo o estudo para a realidade do Estado da Paraíba, o mesmo aconteceu: no banco geral, a Paraíba apresenta um total de 483 casos, com 4,2%; já na amostra, seus números são 17, representando 4,6%.

Tabela 5 - Frequência por UF.

UF	N no banco de dados originário	%	% válida	% cumulativa	UF	N na amostra utilizada	%	% válida	% cumulativa
AC	194	1,7	1,7	1,7	AC	4	1,1	1,1	1,1
AL	208	1,8	1,8	3,5	AL	6	1,6	1,6	2,7
AM	510	4,4	4,4	7,9	AM	18	4,8	4,8	7,5
AP	184	1,6	1,6	9,4	AP	9	2,4	2,4	9,9

BA	716	6,2	6,2	15,6	BA	28	7,5	7,5	17,5
CE	614	5,3	5,3	20,9	CE	21	5,6	5,6	23,1
DF	461	4	4	24,9	DF	14	3,8	3,8	26,9
ES	158	1,4	1,4	26,2	ES	3	0,8	0,8	27,7
EX	37	0,3	0,3	26,5	EX	1	0,3	0,3	28
GO	300	2,6	2,6	29,1	GO	8	2,2	2,2	30,1
MA	1366	11,8	11,8	40,9	MA	40	10,8	10,8	40,9
MG	660	5,7	5,7	46,6	MG	24	6,5	6,5	47,3
MS	144	1,2	1,2	47,8	MS	2	0,5	0,5	47,8
MT	324	2,8	2,8	50,6	MT	10	2,7	2,7	50,5
PA	735	6,3	6,3	56,9	PA	17	4,6	4,6	55,1
PB	483	4,2	4,2	61,1	PB	17	4,6	4,6	59,7
PE	535	4,6	4,6	65,7	PE	18	4,8	4,8	64,5
PI	337	2,9	2,9	68,6	PI	10	2,7	2,7	67,2
PR	324	2,8	2,8	71,4	PR	12	3,2	3,2	70,4
RJ	932	8	8	79,4	RJ	35	9,4	9,4	79,8
RN	273	2,4	2,4	81,7	RN	11	3	3	82,8
RO	220	1,9	1,9	83,6	RO	9	2,4	2,4	85,2
RR	242	2,1	2,1	85,7	RR	14	3,8	3,8	89
RS	255	2,2	2,2	87,9	RS	5	1,3	1,3	90,3
SC	154	1,3	1,3	89,2	SC	4	1,1	1,1	91,4
SE	253	2,2	2,2	91,4	SE	4	1,1	1,1	92,5
SP	758	6,5	6,5	97,9	SP	22	5,9	5,9	98,4
TO	240	2,1	2,1	100	TO	6	1,6	1,6	100
Total	11617	100	100		Total	372	100	100	

Fonte: TCU, 2019.

O foco principal do estudo, ou seja, as irregularidades que levaram à rejeição de contas dos gestores, dos responsáveis, dos servidores e/ou terceiros que administravam recursos públicos, estão elencados no art. 16, da Lei nº 8.443 de 1992, com as seguintes definições:

Art. 16. As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (GN) (BRASIL, 1992).

Para melhor demonstrar qual a ilicitude mais cometida, foi gerada uma estatística descritiva com as denominações A, B, C e D, que, respectivamente, representam as alíneas do inciso III.

Tabela 6 - Estatística descritiva das condutas.

	A		B		C		D	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	68	18,28	146	39,25	245	65,86	67	18,01
Não	304	81,72	226	60,75	127	34,14	305	81,99
Total	372	100,00	372	100,00	372	100,00	372	100,00

Fonte: TCU, 2019.

Com o objetivo de explicitar melhor o impacto de cada conduta ilícita, foram produzidos gráficos ilustrativos.

O Gráfico 2 se refere à alínea “a”, do art. 16, inciso III, da Lei nº 8.443 de 1992, que trata da omissão no dever de prestar contas. Pelo estudo, esta não é a maior irregularidade cometida, abrange um percentual de 18,28%, o segundo menor dentre as demais. Pode-se constatar que os gestores, em sua grande maioria, chegam a fazer a prestação de contas do órgão pelo qual são responsáveis.

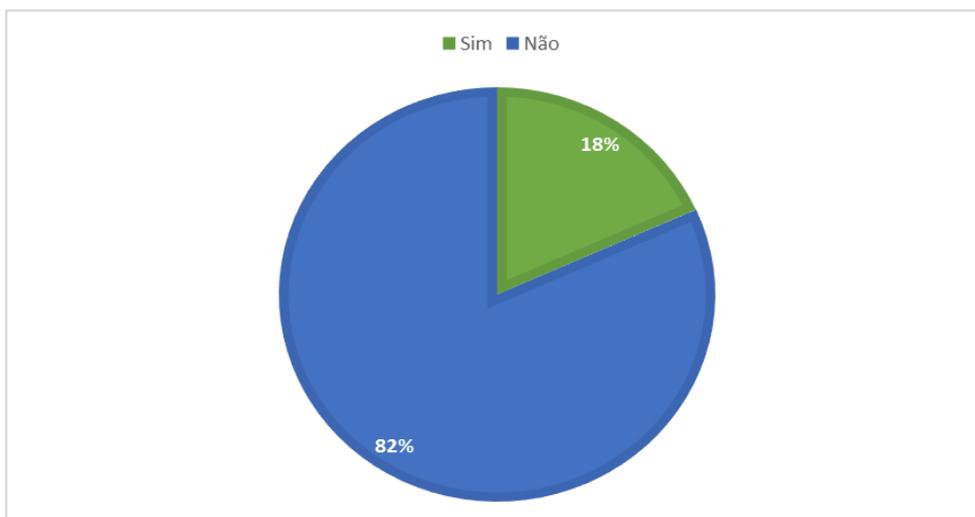


Gráfico 2 - Omissão no dever de prestar contas.
Fonte: TCU, 2019.

Da mesma Lei e inciso, também temos a alínea “b” que vem em segundo lugar como o tipo de ato mais praticado, ou seja, a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial engloba 39,25% dos casos estudados.

De acordo com o próprio TCU, as definições para estes atos são as seguintes:

Ato antieconômico – ato que onera, indevidamente, o erário, mesmo que praticado com a observância das formalidades legais, não atendendo ao interesse público ou afrontando os princípios constitucionais da eficiência, eficácia e efetividade; Ato ilegal – ato ou procedimento administrativo praticado em desconformidade com os preceitos legais ou normativos que o regem; Ato ilegítimo – ato praticado por pessoa não detentora da competência definida em norma específica para tal, sem a observância dos demais requisitos essenciais (finalidade, forma, motivo e objeto), ou com violação de princípios constitucionais como o da impessoalidade, da moralidade e da publicidade (TCU, 2012, p. 5).

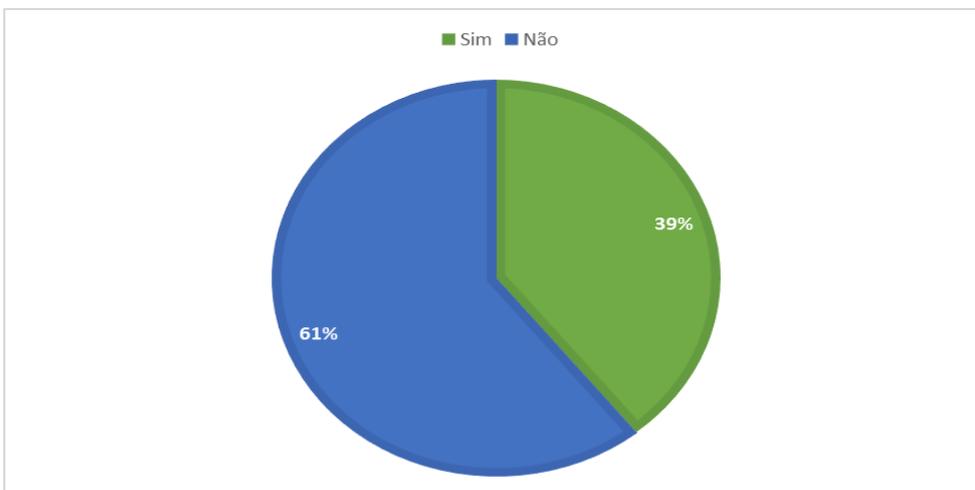


Gráfico 3 - Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Fonte: TCU, 2019.

Chegamos à alínea “c”, do art. 16, inciso III, da Lei nº 8.443 de 1992, que é a que incorre com maior incidência nos acórdãos estudados, com um total de 245 casos e 65,86%. Ela diz que as contas estão irregulares quando acontece “*dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico*”

Já vimos, aqui neste trabalho, que ato ilegítimo é aquele

[...] ato praticado por pessoa não detentora da competência definida em norma específica para tal, sem a observância dos demais requisitos essenciais (finalidade, forma, motivo e objeto), ou com violação de princípios constitucionais como o da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, enquanto que ato antieconômico é aquele 'ato que onera, indevidamente, o erário, mesmo que praticado com a observância das formalidades legais, não atendendo ao interesse público ou afrontando os princípios constitucionais da eficiência, eficácia e efetividade' (TCU, 2012).

Assim sendo, resta claro que o Tribunal de Contas da União considera, em 65,86% dos casos, que o responsável deve ter suas contas rejeitadas por ter incorrido nestes dois tipos de condutas ao mesmo tempo, pois a redação da alínea é clara quando fala que o gestor foi do ato ilegítimo ao antieconômico.

Isso não nos diz que o responsável foi condenado apenas nesta alínea. O que o estudo mostra é a cominação de alíneas que existe, ou seja, um gestor condenado em mais de uma conduta, porém esta obteve a maior incidência, levando-se a concluir que é quase impossível praticar as outras condutas sem que esta também não esteja presente.

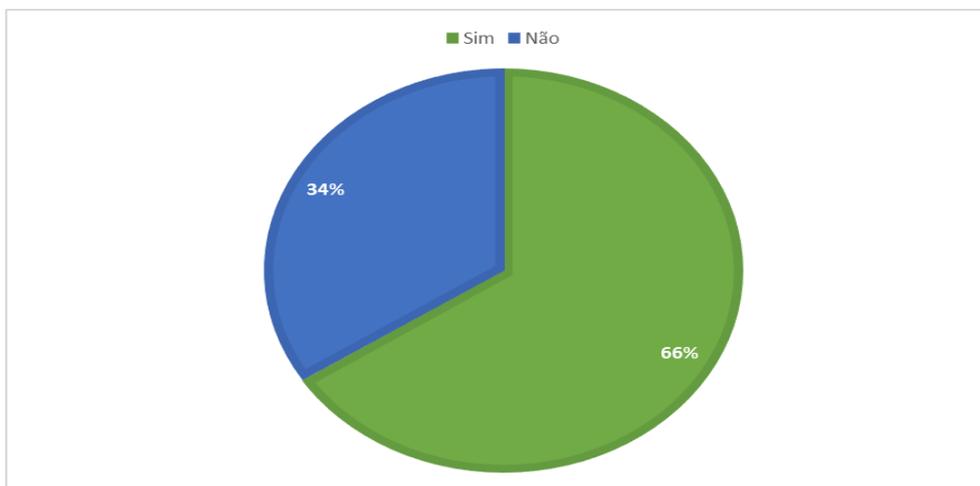


Gráfico 4 - Dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico.
Fonte: TCU, 2019.

A alínea “d”, do art. 16, inciso III, da Lei nº 8.443 de 1992, traz, em sua redação, o que aos olhos da sociedade parece ser a irregularidade mais gravosa, justamente por sua gramática ser clara quando diz que desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos deve levar à rejeição das contas.

Apesar de sua redação ser de uma clareza solar, esta alínea é a menos aplicada aos casos concretos, com apenas 67 casos, ou seja, 18,01%.

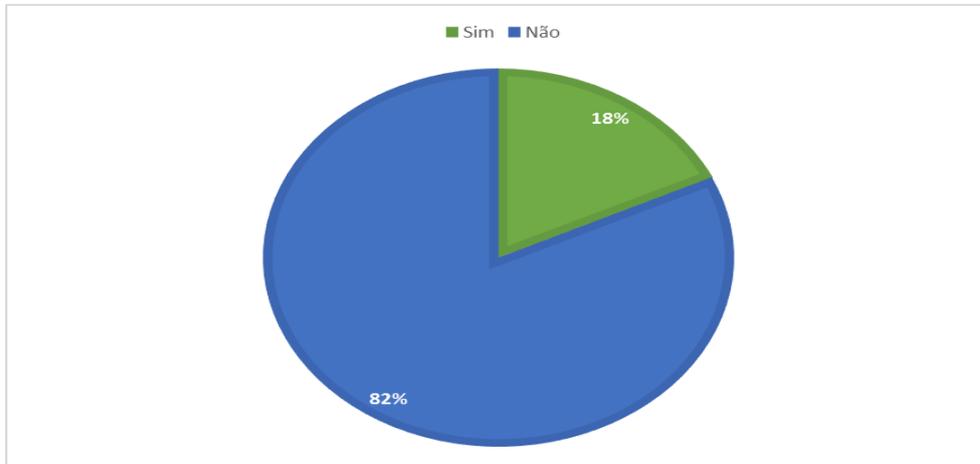


Gráfico 5 - Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.
Fonte: TCU, 2019.

Resta claro que as condutas com maiores incidências e que, por este motivo, são as maiores responsáveis por incluir gestores na lista encaminhada à Justiça Eleitoral, são as das alíneas C e B, ou seja, o dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico e a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Estes são os fatores preponderantes dentre as condutas que geram a rejeição.

Consecutivamente, pode-se dizer que o TCU, em sua avaliação, aplica punições que tentam retirar esses gestores do jogo político, ou retirar o direito à participação deles no jogo político.

Na visão da Corte de Contas, essas duas condutas são mais enquadradas do que a, aparentemente, mais gravosa, que seria a da alínea “D” que consiste em desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. Resta claro que, pela própria dicção da lei, houve, efetivamente, um desfalque – não se sabendo para onde – ou existiu um desvio de dinheiro, bens ou valores.

Aqui não restam dúvidas de que o recurso público sumiu. Além de não ter sido utilizado para o fim objetivado, de não ter tido o melhor aproveitamento econômico ou social, esta conduta, clara e escancarada de roubo de dinheiro público se equipara com o mesmo peso e a mesma medida para tirar da competição eleitoral aquele gestor que, porventura, tenha utilizado do recurso para uma compra

mais imediata, a fim de terminar sua obra e, por isso, tenha pagado um valor maior, porém entregou o objeto do convênio e entregou à sociedade o que era almejado por ela, o que nem de longe aconteceu com a conduta descrita na alínea “D” e que, por incrível que pareça, é a que aparece em menor escala diante de todas as outras estudadas.

Outro ponto importante, e não menos significativo, é o conhecimento dos detentores de cargos que mais aparecem entre os que cometeram alguma ou algumas das irregularidades mencionadas.

Para uma melhor percepção, foi produzida uma tabela. O cargo disparado e que ocupa quase metade de toda amostra estudada é o cargo de prefeito (a) com 164 casos, destacando-se com 44,1%.

Se analisarmos em conjunto os cargos de prefeito (a) com o cargo de servidor público, este número ultrapassa a metade, chegando a 62,63%, sendo preenchidos apenas por pessoas que têm ligação direta com a administração pública.

Tabela 7 - Cargos que os agentes públicos estavam ocupando quando cometeram as irregularidades.

Cargos	N	%	% Acumulada
Prefeito (a)	164	44,09%	44,09%
Servidor Público	69	18,55%	62,63%
Secretário Municipal	29	7,80%	70,43%
Responsável por recursos federais	26	6,99%	77,42%
Ex-presidente/Diretor/Tesoureiro de Associação, Fundação, Organização, Conselhos ou Empresas	22	5,91%	83,33%
Presidente de Órgão	19	5,11%	88,44%
Sócio Administrador	11	2,96%	91,40%
Estudante de Mestrado ou Doutorado	9	2,42%	93,82%
Beneficiário INSS	8	2,15%	95,97%
Secretário de Estado	6	1,61%	97,58%
Superintendente de Órgão	6	1,61%	99,19%
Ex-Presidente/Tesoureiro de Partido Político	2	0,54%	99,73%
Governador	1	0,27%	100,00%
Total	372	100%	

Fonte: TCU, 2019.

O gráfico abaixo também deixa bem explicitado este dado:

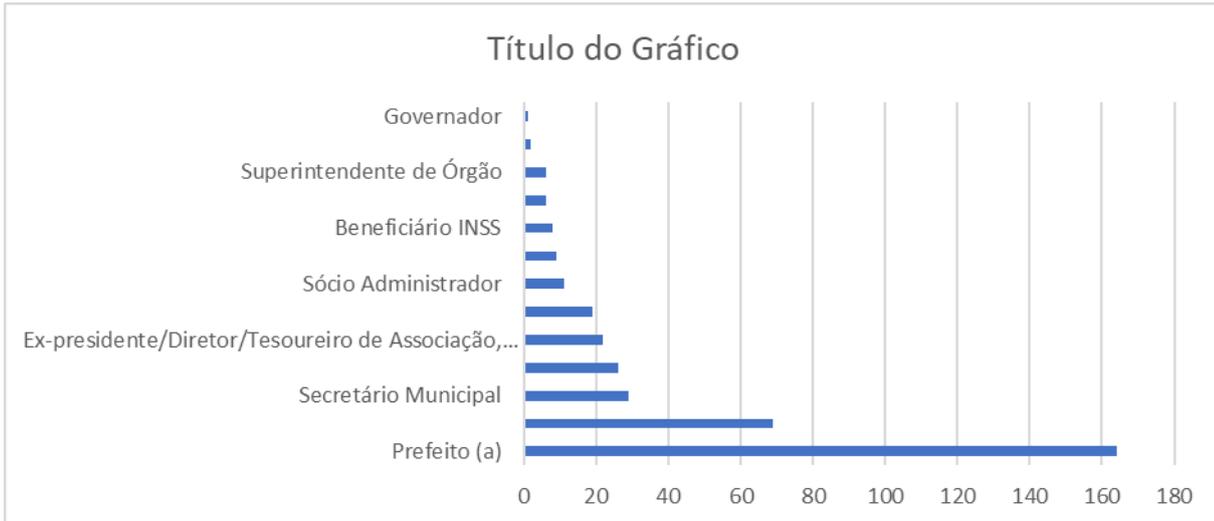


Gráfico 6 – Detentores de cargos que cometeram irregularidades.

Outro ponto que merece um olhar mais dedicado é que, quando tiramos da tabela cargos que não são tão diretamente ligados à administração pública e deixamos os que são, o número chega a ser assustador: os que mais cometem irregularidades com recursos públicos são os mais ligados à gestão pública.

O número total de 262 casos e 70,43% não só é alarmante como também deixa claro que, mesmo havendo um aumento nos sistemas de controle, ainda não há, nos cidadãos que estão à frente de órgãos públicos, a consciência do que vem a ser bem público.

Fazem uso do dinheiro ou bem como se seu fosse e, pelos dados apresentados, não se preocupam com as consequências.

Um importante ponto que não pode passar sem um debate diz respeito aos órgãos que foram efetivamente prejudicados pelas irregularidades cometidas pelos agentes acima discriminados. Aqui, quando se fala em órgãos prejudicados, são aqueles que celebraram convênios que não foram executados; aqueles ministérios que destinaram as verbas, mas que não chegaram ao seu destino; ou, até mesmo, aqueles cujos recursos conseguiram chegar, mas não alcançaram os objetivos delimitados no projeto original, ou seja, todos os Ministérios, por meio de seus órgãos que desembolsaram recursos públicos, sejam bens ou dinheiro para o atendimento da sociedade e o recurso não foi utilizado, ou utilizado de maneira errônea.

Tabela 8 - Órgãos prejudicados.

Órgãos Prejudicados	N	%
---------------------	---	---

Fundo Nacional de Saúde - FNS, Ministério da Saúde, Hospitais Federais Cardoso Fontes (HFCE), de Bonsucesso (HFB) e dos Servidores do Estado (HSE)	108	28,5%
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, Ministério da Educação, CEFET, FUNDEB, Universidades, CNPq, Colégio Pedro II, Senar, FUNDEF	64	17,5%
Ministério de Desenvolvimento Social, Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, Ministério da Assistência Social (MAS)	27	7,3%
INSS, Ministério da Previdência Social - MPS	21	5,7%
Caixa Econômica Federal – CEF	16	4,3%
Ministério da Integração Nacional (MIN)	13	3,5%
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra	12	3,2%
Ministério do Turismo – MTur	12	3,1%
Ministério do Meio Ambiente - MMA	11	3,0%
Conselhos de Classe	7	1,9%
Ministério da Cultura	6	1,6%
Ministério do Esporte	6	1,6%
Ministério do Trabalho e Emprego – MTE	6	1,6%
CORREIOS	5	1,3%
Exército	4	1,1%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA	4	1,1%
Ministério da Defesa	4	1,1%
PNAE, PNATE, PSF e Bolsa Família	4	1,1%
Secretaria de Direitos Humanos, Controle Interno da Casa Civil e da Igualdade Racial da Presidência da República	4	1,1%
Secretarias de Estado	4	1,1%
Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur	3	0,8%
Ministério da Justiça	3	0,8%
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf	2	0,5%
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)	2	0,5%
Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER	2	0,6%
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit	2	0,6%
Fundo Partidário	2	0,5%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	2	0,5%
Ministério da Fazenda, da Infra estrutura	2	0,6%
Ministério do Planejamento e Orçamento	2	0,6%
Senac	2	0,6%
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa	1	0,3%
Banco do Brasil	1	0,3%
Financiadora de Estudos e Projetos - Finep	1	0,3%
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	1	0,3%

Instituto de Pesquisas da Marinha - IPqM	1	0,3%
Ministério das Cidades	1	0,3%
Petrobrás	1	0,3%
Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - Selog	1	0,3%
SNH - Sistema Nacional de Habitação	1	0,3%
Tribunal Regional do Trabalho 5ª Região-BA	1	0,3%
Total	372	100,0

Fonte: TCU, 2019.

É de fácil percepção que a área mais afetada diz respeito aos órgãos ligados à área de saúde: Fundo Nacional de Saúde – FNS, Ministério da Saúde, Hospitais Federais Cardoso Fontes (HFCF), de Bonsucesso (HFB) e dos Servidores do Estado (HSE) são os que ocupam o topo da montanha. Com um total de 108 casos e 28,5% do todo, é indiscutível que a parcela dos serviços à população que fica mais prejudicada é a mais necessitada por ela. A saúde, ou a falta dela, é sentida por toda a sociedade em todos os Estados do País.

Falta do básico ao mais avançado; faltam medicamentos e cirurgias e, principalmente, faltam gestores comprometidos em fazer o mínimo que deveria ser feito para garantir à sociedade uma dignidade mínima, constitucionalmente garantida³⁸, de acesso a um dos direitos sociais mais importantes garantidos pela nossa Carta Magna³⁹.

Pela tabela apresentada, a educação é a segunda área mais afetada pelos gestores infratores. Não menos importante que a saúde, a área da educação engloba órgãos, como Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Ministério da Educação, CEFET, FUNDEB, Universidades, CNPq, Colégio Pedro II, Senar, FUNDEF, ocupam 64 casos e 17,5% do total estudado. Por ser também um direito social constitucionalmente garantido, os administradores que estão à frente de qualquer recurso que venha para este destino deveriam agir de forma proba e responsável, o que não foi observado no estudo.

Os julgamentos dos casos abordados nesta dissertação foram realizados pelas Câmaras, 1ª e 2ª, e pelo Pleno do Tribunal. A segunda câmara ficou com a

³⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - **a dignidade da pessoa humana**;

³⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

maior quantidade de julgados, mas não muito superior à primeira, já as decisões do pleno ocorreram em menor quantidade.

Tabela 9 - Órgão julgador.

Órgão Julgador	N	%
1ª Câmara	151	40,6%
2ª Câmara	164	44,1%
Pleno	57	15,3%
Total	372	100,0

Fonte: TCU, 2019.

Outros pontos estudados no banco de dados que foi gerado foram:

- voto do relator do processo se pela condenação ou absolvição;
- o parecer do Ministério Público e
- o posicionamento desta câmara ou do pleno.

Com relação a estes pontos especificamente, ocorreu uma unanimidade pela condenação por um motivo simples: todos os nomes que constam na lista estudada, aquela que serviu de banco de dados de onde foi extraída a amostra analisada, só diziam respeito aos gestores e responsáveis que foram condenados pelas irregularidades apontadas.

Os acórdãos muitas vezes apontavam outros nomes, mas que não chegaram a ser inclusos na lista estudada por não terem sofrido condenação. Então, não a integraram, e a consequência disto é que não tiveram seus nomes com pedido de condenação tanto pelo relator quanto pelo Ministério Público de Contas e pelo posicionamento final do órgão julgador.

7.3 CONDENAÇÕES

As condenações abordadas no estudo foram as seguintes:

- condenação pecuniária individual do responsável;
- número de condenados individuais;
- valor da condenação individual;
- número de condenados solidários;
- valor da condenação solidária;
- multa individual (se houve ou não);

- número de condenados com multa individual e
- a regulamentação legal da multa.

A tabela 10 trata da condenação pecuniária individual do responsável, apesar de alguns responsáveis terem sido condenados tanto solidariamente quanto individualmente e, dependendo de suas condutas, aqui estão apenas os que foram condenados pela irregularidade, de forma individual.

Tabela 10 - Condenação pecuniária individual do responsável.

Condenação	N	%
Não	207	55,6%
Sim	165	44,4%
Total	372	100,0%

Fonte: TCU, 2019

O fato de mais de 50% dos casos não apresentarem condenações individuais se explica pelas condenações solidárias, quando um gestor ou servidor responsável não é o único encarregado pela aprovação ou execução da obra, pelo ato antieconômico, ilegal ou ilegítimo, ou quando restou comprovado que não foi ele sozinho que fraudou algum sistema para receber verbas como se suas fossem (ex. INSS ou Caixa Econômica Federal).

A tabela 11 traz o número de condenados individualmente. Este tipo de condenação ocorreu quando no acórdão existiam várias condutas irregulares, mas acontece que cada responsável era condenado por uma específica, e não todos em solidariedade pelo cometimento de uma única ilicitude.

Tabela 11 - Número de condenados individuais.

Condenações	N	%
0	222	59,7%
1	146	39,2%
2	3	0,8%
3	1	0,3%
Total	372	100,0%

Fonte: TCU, 2019.

Na tabela 12, que trata de número de condenados com multa individual, estão os responsáveis que tiveram multas, de forma individual, aplicadas devido às condutas a que eles deram causa.

As multas não se confundem com a condenação propriamente dita: podem existir casos em que a condenação seja a própria multa e existem casos com condenação e multa.

No estudo, ocorreu que, em 152 casos, apenas um gestor foi condenado com multa individual, levando a uma porcentagem de 40,9%. Quando se fala em dois gestores com condenações individuais, este número começa a baixar, chegando quase à metade, com 82 casos e 22%.

Tabela 12 - Número de gestores que, além da condenação, também incorreram em multa individual.

Condenações	N	%
0	45	12,1%
1	152	40,9%
2	82	22,0%
3	41	11,0%
4	21	5,6%
5	12	3,2%
6	4	1,1%
7	3	0,8%
8	4	1,1%
11	2	0,5%
12	1	0,3%
16	2	0,5%
17	1	0,3%
28	1	0,3%
30	1	0,3%
Total	372	100,0%

Fonte: TCU, 2019.

Na pesquisa, ocorreu que, em 152 casos, apenas um gestor foi condenado com multa individual, levando a uma porcentagem de 40,9%. Não significa que, no acórdão, apenas ele foi condenado pela conduta, mas ele foi o único condenado pela conduta cometida e também multado por isto. Quando se fala em dois gestores com condenações individuais, este número começa a baixar, chegando quase à metade, com 82 casos e 22%.

Já a tabela 13 traz a quantidade de acórdãos que trouxeram multas individuais aplicadas para gestores, ou seja, em 327 acórdãos houve a condenação individual de gestores, conforme tabela abaixo:

Tabela 13 – Acórdãos que ocasionaram multas individuais.

Multas Individuais	N	%
Não	45	12,1%
Sim	327	87,9%
Total	372	100,0

Fonte: TCU, 2019.

A abordagem da tabela 14 diz respeito aos condenados solidariamente. Como já relatado, muitos gestores são condenados em conjunto com outros, isto é, a condenação ocorreu de forma solidária. Na pesquisa, cerca de 189 responsáveis foram condenados nesta modalidade, sendo o maior número deles condenados em conjunto, com apenas um outro indivíduo, o que representou 95 casos, ou seja, 25,5%.

Tabela 14 - Número de condenados solidariamente.

Condenações	N	%
0	183	49,2%
1	2	0,5%
2	95	25,5%
3	40	10,8%
4	26	7,0%
5	12	3,2%
6	6	1,6%
7	4	1,1%
8	2	0,5%
10	1	0,3%
31	1	0,3%
Total	372	100,0%

Fonte: TCU, 2019

Pelo gráfico, percebe-se que o número de gestores com condenações solidárias é quase a metade do estudo, apesar de que, em 183 casos, não houve condenações deste tipo, mas a soma de todos os condenados solidariamente ainda ultrapassa, por pouco, a metade do círculo.

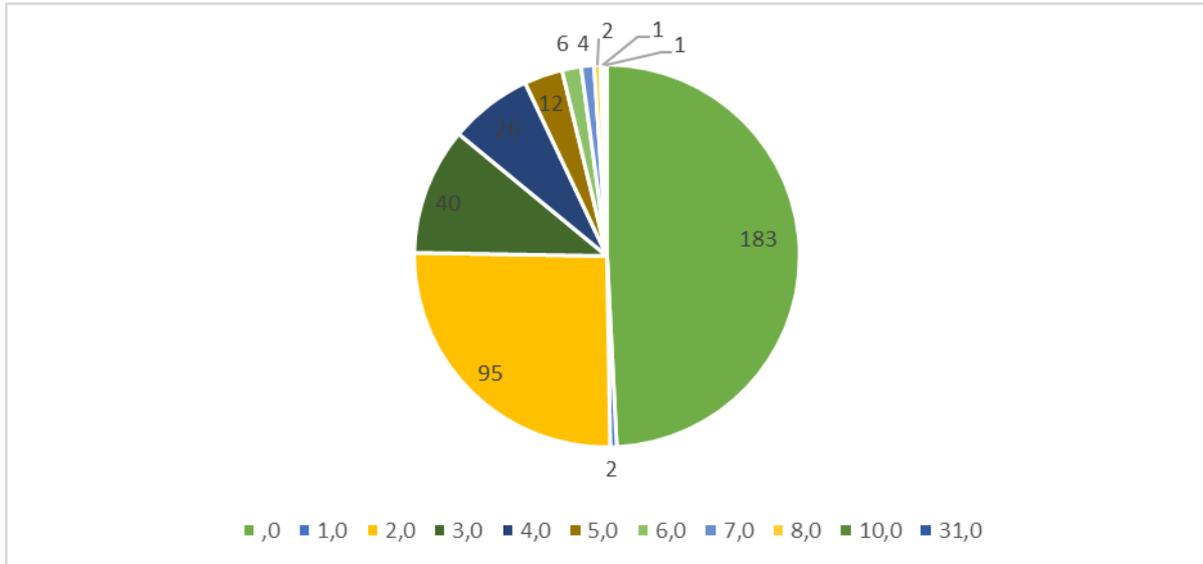


Gráfico 7 - Número de condenados solidariamente.
Fonte: TCU, 2019.

7.4 REGULAMENTAÇÃO LEGAL DAS MULTAS

No banco de dados estudado, foram abordados dois tipos de multas: uma delas, a do art. 19, diz respeito à atualização monetária da condenação sofrida com juros, sem isentar de outros tipos de multas regulamentadas em outros artigos⁴⁰:

Tabela 15 - Frequência com que ocorre a multa prevista no art. 19.

Multa do Art. 19	N	%
Não	40	10,8%
Sim	332	89,2%
Total	372	100,0%

Fonte: TCU, 2019.

Os outros artigos que regulamentam a aplicação das multas contidas nos acórdãos estudados estão entre os artigos 57 e 58 da Lei nº 8.443 de 1992, a Lei Orgânica do TCU. Pela tabela apresentada, nem todos os acórdãos trouxeram este tipo de penalidade; o número 0 (zero) representa os julgados que não tiveram nenhum tipo de multa aplicada.

Tabela 16 - Normatização das multas.

Normatização das multas	N	%
0	45	12,1%

⁴⁰ Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Art. 57	283	76,1%
Art. 57 e Art. 58, inc. I	1	0,3%
Art. 57 e Art. 58, inc. II	3	0,8%
Art. 57 e Art. 58, inc. III	1	0,3%
Art. 58, inc. I	26	7,0%
Art. 58, inc. II	9	2,4%
Art. 58, inc. III	2	0,5%
Art. 58, inc. I e II	2	0,5%
Total	372	100,0%

Indiscutivelmente, o artigo 57 está liderando: apresenta um total de 283 casos e 76,1%. O mesmo diz que “Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário” (BRASIL, 1992), ou seja, o valor do dano causado ao Erário foi aumentado em até 100%, nos casos em que o artigo 57 foi aplicado.

O artigo 58, inciso I, foi o segundo que mais foi aplicado, apresentando um total de 26 casos, ou seja, 7%. O mesmo disciplina que

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei [...] (BRASIL, 1992).

Apenas por amor ao debate o artigo 19, parágrafo único, relata que “Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei” (BRASIL, 1992).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo abordou um banco de dados secundários, rico em informações essenciais para delimitação das condutas mais praticadas pelos gestores e que levaram à rejeição de suas contas pelo TCU.

Diante de tudo que foi analisado, foi possível verificar que existe condenação conjunta, ou seja, quando mais de uma conduta é praticada. A ocorrência é tão intensa que chega a ser quase unanimidade, beirando a normalidade nos julgamentos do TCU. As práticas que mais despontaram na pesquisa, como as que ocorrem em conjunto são as seguintes: prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.

A conduta de dano ao Erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico é a que ocorre com maior incidência nos acórdãos estudados, com um total de 245 casos e 65,86%⁴¹, seguida da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial que engloba 39,25% dos casos estudados⁴².

Os cargos que mais cometeram alguma ou algumas das irregularidades mencionadas também foram objeto de estudo. O cargo que ocupa quase metade de toda amostra estudada é o cargo de prefeito (a) com 164 casos, se destacando com 44,1%.

Se a análise for feita conjuntamente entre o cargo de prefeito (a) e o de servidor público, este número ultrapassa a metade, chegando a 62,63% dos acórdãos estudados, tendo como principal agente, com condutas rejeitadas, pessoas que têm ligação direta com a administração pública, ou seja, os que deveriam zelar pelo erário são os que mais se aproveitam da situação momentânea no poder para se utilizar de artimanhas ímprobas e com a finalidade totalmente adversa da que a lei ordena.

⁴¹ alínea “c”, do art. 16, inciso III, da Lei nº 8.443 de 1992.

⁴² alínea “b”, do art. 16, inciso III, da Lei nº 8.443 de 1992

Outra importante constatação da pesquisa está relacionada aos órgãos que foram efetivamente prejudicados pelas irregularidades cometidas pelos agentes aqui citados e discriminados. Quando se fala em órgãos prejudicados, são aqueles que celebraram convênios com prefeitura, por exemplo, e que não foram executados; aqueles ministérios que destinaram as verbas, mas que não chegaram ao seu destino; e existem, também, os casos em que os recursos conseguiram chegar, mas não foram utilizados da maneira delimitada no projeto original. Os maiores prejudicados foram o Fundo Nacional de Saúde – FNS, o Ministério da Saúde, os Hospitais Federais Cardoso Fontes (HFCF), de Bonsucesso (HFB) e dos Servidores do Estado (HSE), com a incidência em 108 casos, referentes a 28,5% do total e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Ministério da Educação, CEFET, FUNDEB, Universidades, CNPq, Colégio Pedro II, Senar, FUNDEF, com 64 casos, com um percentual de 17,5%.

Outro fator importante que o estudo nos mostrou foi que, em mais de 50% dos casos, não ocorreram condenações individuais. Isso se deve às condenações solidárias, quando mais de um agente participa da conduta irregular. Neste caso, apenas 165 casos, o que significa 44,4%, apresentaram condenação individual.

Importante também foram os dados que a análise revelou sobre agentes que sofreram multas, de forma individual, aplicadas devido às condutas a que eles deram causa. Vale lembrar que as multas não se confundem com a condenação propriamente dita, podendo existirem casos em que a condenação seja a própria multa, e existem casos com condenação e multa. Nos casos analisados, em 152 deles, apenas um gestor foi condenado com multa individual, equivalente 40,9%. Ampliando para a condenação individual de dois gestores com condenações individuais, este número começa a baixar chegando quase a metade, com 82 casos e 22%.

Já no que diz respeito às condenações solidárias, a pesquisa aponta que, em 189 casos, os responsáveis foram condenados nesta modalidade, representando 50,08% dos casos analisados.

Analisando os resultados que ficaram demonstrados no estudo, evidencia-se a importância do controle externo rígido e eficiente para a melhor utilização dos recursos. Buscou-se demonstrar, também, que as decisões dos Tribunais de Contas têm capacidade de gerar inibições ao pleno exercício do direito político, na medida em que podem levar ao reconhecimento da perda temporária da capacidade passiva

eleitoral, evitando a possibilidade de aqueles que foram sancionados por aquelas cortes poderem disputar um pleito eleitoral.

Ademais, vale lembrar o fato de essas decisões, em regra, subsidiarem ações de improbidade ou mesmo ações penais que, ao término final de suas tramitações, com o trânsito em julgado, podem levar à própria suspensão de direitos políticos.

O desenho legislativo indica o valor e a força deste diálogo institucional, a partir da decisão sancionatória dos Tribunais de Contas. Por exigência normativa, especificamente da Lei nº 9.504/97, (Lei das Eleições), os Tribunais de Contas disponibilizam à Justiça Eleitoral, nos anos de pleito, a lista dos gestores públicos de cargos eletivos (ou não) que tiveram suas contas reprovadas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas.

Estas decisões, comunicadas e amplamente divulgadas, são objeto de atuação processual por parte do Ministério Público Eleitoral e de Partidos e candidatos, cabendo a decisão final à Justiça Eleitoral que, baseada nos julgamentos das cortes de contas, retiram o direito à participação política do cidadão, ou mantêm-no, fazendo um exame de que, do ponto de vista social, as condutas por ele realizadas não tiveram tanta relevância a ponto de restringir sua participação na disputa.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. C. R. A verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 32, n. 87, p.15-26, 2001.
- _____. O controle dos atos de gestão e seus fundamentos básicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 30, n. 80, p.17-50, 1999.
- ARATO, A. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. Lua Nova – **Revista de Cultura e Política**, v.1, p. 55-6, 2002.
- BECKER, G. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, p. 169-217, 1968.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Capítulo IV - Dos Direitos Políticos. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 64, DE 18 DE MAIO DE 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, maio, 1992.
- BRASIL. LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, julho, 1965.
- BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, julho, 1992.
- BRASIL. LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, setembro, 1997.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno**. Brasília, DF, 2001.
- CAMELO, B.; FRANCA FILHO, M. T. A eficiência dos Tribunais de Contas no Brasil: uma abordagem teórica. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 54, n. 214, p. 175-88, abr./jun. 2017.
- CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da Criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n.2, p. 233-69, 2004.
- DAHL, R. Poliarquia. **Ed. Edusp**, São Paulo, p. 26, 2015.
- FURTADO, J. R. C. **Direito Financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. O Federalista. In: **Os Pensadores**. São Paulo: Victor Civita Editor, 1979.

MELO, C. A. V. **Corrupção e Políticas Públicas: Uma Análise Empírica dos Municípios Brasileiros**. 2010. 230 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

MORLINO, L.. In: MOISÉS, J. A. (org.). **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

NAGEL, J. Normas gerais sobre fiscalização e julgamento a cargo do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília: TCU, v. 28, n. 74, p. 31- 49, 1997.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 44, p. 27-54. 1998.
 _____ Teoria Democrática e Política Comparada. **Dados**, v. 42, n 4, Rio de Janeiro, 1999.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLSEN, J. P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia**. Brasília: Enap, 2018.
 _____ **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 2015.

[PRZEWORSKI, A.](#); *et al.* O que mantém as democracias? **Lua Nova**, v.1, n.40-41, p.113-35, 1997.

SOUZA, C. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006.

SOUZA, O. R. (1998). *A força das decisões do Tribunal de Contas*. Brasília: Brasília Jurídica.

SPECK, B. W. Fraude e corrupção: como desafios para as democracias contemporâneas. In: **Democracia como projeto para o século XXI**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 17, p.39-58, 1998.
 _____ **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da união: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político – administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TARGINO, H. Direitos Políticos. In: ALVIM, E. A.; LEITE, G. S.; STTRECK, L. (Org). **Curso de Direito Constitucional**. Florianópolis: *Tridant Lo Blanch*, 2018. p. 349-73.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO (TCU). **Ouidoria: Autonomia e Vinculação** [internet]. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>>. Acesso em: 29 jan. 2019b.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Secretaria-Geral de controle externo. Glossário de termos do controle externo [Internet]. 2012. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId...inline=1>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO (TCU). **Verbete** [Internet]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-de-contas-da-uniao-tcu>>. Acesso em: 29 jan. 2019c.