



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA FRO-BRASILEIRA - UNILAB
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO GOVERNAMENTAL**

MARCOS ANTONIO DA SILVA

**A RESPONSABILIDADE DOS GESTORES PÚBLICOS NA
PRESTAÇÃO DE CONTAS NO MUNICÍPIO DE BATURITÉ-CE**

**REDENÇÃO
ABRIL DE 2014**

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catálogo na fonte
Bibliotecário: Francisco das Chagas M. de Queiroz – CRB-3 / 1170

Silva, Marcos Antônio da.

S578r

A responsabilidade dos gestores públicos na prestação de contas no município de Baturité. / Marcos Antônio da Silva. Redenção, 2014.

40 f.; 30 cm.

Artigo apresentado ao curso de Especialização em Gestão Governamental da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Dra. Rafaella Pessoa Moreira. Coorientadora: Profa. Dra. Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne.

Inclui Referências e Apêndices.

1. Ação de prestação de contas 2. Responsabilidade fiscal 3. Administração pública. I. Título.

CDD 350

MARCOS ANTONIO DA SILVA

**A RESPONSABILIDADE DOS GESTORES PÚBLICOS NA
PRESTAÇÃO DE CONTAS NO MUNICÍPIO DE BATURITÉ**

Artigo apresentado ao curso de Pós Graduação em Gestão Governamental, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira UNILAB como requisito de avaliação para a obtenção do grau de especialista. Orientadora de Conteúdo: Professora Dra. Rafaella Pessoa Moreira. Coorientadora: Dra. Fátima Portela.

**REDENÇÃO
ABRIL DE 2014**

MARCOS ANTONIO DA SILVA

**A RESPONSABILIDADE DOS GESTORES PÚBLICOS NA
PRESTAÇÃO DE CONTAS NO MUNICÍPIO DE BATURITÉ**

Artigo apresentada à banca examinadora e à Coordenação do Curso de Pós Graduação em Gestão Governamental da UNILAB adequada e aprovada para suprir exigência inerente à obtenção do grau de especialista em Gestão Governamental.

BANCA EXAMINADORA

**Professora Dra. Rafaella Pessoa Moreira
Professora Orientadora da UNILAB**

**Professora Dra. Fátima Portela
Profa. Coorientadora da UNILAB**

**Professora Dra. Andrea Gomes Linard
Professora Convidada**

**Professor Dr. Eduardo Parente
Coordenador do Curso de Gestão Governamental**

**REDENÇÃO
ABRIL DE 2014**

À vida;
Ao divino em cada um;
À humanidade.

AGRADECIMENTOS

“Agradeço unicamente a luz que vivifica, une e permanece acesa, mesmo quando encoberta”.

Neste momento de gratidão, lembro e faço minhas as palavras do desconhecido que, como eu, crê em expressões luminosas:

“Acredito no SOL mesmo quando ele não estiver brilhando”.

Acredito no AMOR mesmo quando não o sinto.

“Acredito em DEUS mesmo quando ele estiver pregado.”

(Encontrado na parede de um porão após a 2ª Guerra Mundial)

A professora Dra. Rafaella Pessoa Moreira, por aceitar a tarefa de orientação e pelo apoio prestado na realização deste trabalho.

À professora Fátima Portela, que de forma compreensiva, orientou o desenvolvimento de formatação que deu forma a este trabalho.

A Banca Examinadora.

Aos meus professores do curso, pela orientação acadêmica prestada com muito compromisso e dedicação.

Aos meus amigos de sala que pretendo sempre encontrá-lo nas caminhadas da vida.

E um agradecimento especial a minha família pela paciência que tiveram e tem comigo.

E a todos que direta ou indiretamente contribuíram para esse momento ser um fato real em minha vida.

Dedico especialmente ao meu querido irmão, Antônio Roberto, mais uma vítima da violência urbana, que nos deixou a três meses de forma trágica.

[...] a competência para julgamento das contas de gestão ou anuais do chefe do Poder Executivo é do Poder Legislativo correspondente. Nem todos nessa vida tem estrutura para administrar a coisa pública

Ministro César Asfor Rocha

A RESPONSABILIDADE DOS GESTORES PÚBLICOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS NO MUNICÍPIO DE BATURITÉ

MARCOS A. DA SILVA*
UNILAB

RESUMO

A história da humanidade demonstra um crescente crescimento, desenvolvimento dos conhecimentos humanos e, por conseguinte, transformações nas relações e em suas interferências no entorno social político e econômico em que se deem. A importância da pesquisa sobre o tema “A Responsabilidade dos Gestores Públicos na Prestação de Contas em Baturité- Ceará, foi apresentar os pontos relevantes sobre o assunto dentro de uma interpretação inserida na ordem constitucional e infraconstitucional”. O que se pretendeu com este trabalho, em sentido amplo, foi propor uma reflexão acerca das competências dos gestores públicos em Baturité, principalmente no que diz respeito às contas de gestão ou anuais do chefe do Poder Executivo, que exerce papel de ordenador de despesas nas chamadas contas de gestão. Essa reflexão se fez necessária haja vista a existência de contas desaprovadas em administrações públicas anteriores em Baturité. Em sentido estrito, mostramos aqui as responsabilidades e dificuldades dos ordenadores de despesas (delegação de competência), inclusive no que se refere ao Presidente da Câmara Municipal. A pesquisa foi desenvolvida na abordagem qualitativa, através de análise documental na câmara de vereadores e entrevistas semiestruturadas com gestores e ex- gestores. Procuramos dialogar com autores que trabalham a temática, gestão pública, buscando com base na dialética, entender o nosso objeto de pesquisa. Deixa-se a expectativa de que o novo floresça e seja cultivado com mais estudos e discussões acerca do tema.

Palavras-chave: Prestação de Contas. Contas de Governo. Contas de Gestão.

* Marcos Antônio da Silva: Graduado em Serviço Social (UECE) especialista em saúde pública (ESP/CE), especialista em docência do ensino superior (FAC), formando no curso de pós-graduação em gestão governamental (UNILAB), mestre em saúde pública (UECE), formando em enfermagem (UNILAB), doutorando em saúde Pública.

THE LIABILITY OF MANAGERS IN PUBLIC ACCOUNTABILITY IN MUNICIPAL BATURITE

MARCOS A. DA SILVA*
UNILAB

ABSTRACT

The history of mankind shows an increasing growth, development of human knowledge and, therefore changes in relationships and their influence on political and economic social environment in which they give. The importance of research on the topic "Responsibility of Managers in Public Accountability in Baturite Ceará, was to present the relevant points on the subject within an interpretation inserted in the constitutional and infra-constitutional order. What we intended with this work, in a broad sense, was to propose a reflection on the skills of public managers in Baturite, especially with regard to the management accounts or annual Head of the Executive Branch , which plays a role of authorizing expenditure in call management accounts. This reflection was necessary given the existence of deprecated accounts in previous administrations in Baturite. Strictly speaking, we show here the responsibilities and difficulties of authorizing expenditure (delegation of powers), including with regard to the Mayor. The research was developed in Baturite Ceará, through documentary analysis on the council and semi-structured interviews with managers and e –manager's chamber. Let the expectation that the new flourish and be cultivated with more studies and discussions on the topic.

Keywords: Accountability. Government accounts. Accounts Management

*Marcos Antonio da Silva: degree in social work (UECE) public health specialist (ESP / CE), a specialist in teaching in higher education (FAC), forming in the course of post-graduate degree in government administration (UNILAB), Master of Health public (UECE), majoring in nursing (UNILAB), Doctorate in Public health.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES EN RESPONSABILIDAD PÚBLICA MUNICIPAL BATURITE

MARK A. DA SILVA *
UNILAB

RESUMEN

La historia de la humanidad muestra un crecimiento cada vez mayor, el desarrollo del conocimiento humano y, por lo tanto, los cambios en las relaciones y su influencia en el entorno social político y económico en el que se dan. La importancia de la investigación sobre el tema " Responsabilidad de los Administradores en la responsabilidad pública en Baturite Ceará, fue presentar los puntos relevantes sobre el tema dentro de una interpretación insertado en la Constitución y el orden infra constitucional. Lo que nos propusimos con este trabajo, en un sentido amplio, era proponer una reflexión sobre las competencias de los gestores públicos en Baturite, especialmente con respecto a las cuentas de gestión o el Jefe anual del Poder Ejecutivo, que desempeña un papel de autorización de los gastos en Llame a las cuentas de gestión. Esta reflexión era necesario dada la existencia de cuentas en desuso en las administraciones anteriores en Baturite. En sentido estricto, se muestra aquí las responsabilidades y dificultades de la autorización de los gastos (delegación de poderes), incluso en relación con el alcalde. La investigación se desarrolló en Baturité Ceará, a través del análisis documental de los concejales y semi -estructuradas entrevistas con directivos y ex gerentes de la cámara. Deje que la expectativa de que el nuevo florecer y ser cultivado con más estudios y debates sobre el tema.

Palabras clave: Responsabilidad. Las cuentas del gobierno. Cuentas de gestión

* Marcos Antonio da Silva: licenciatura en trabajo social (UECE) especialista en salud pública (ESP / CE), un especialista en la enseñanza en la educación superior (FAC), la formación en el curso de post-grado en la administración pública (UNILAB), Maestría en Salud público (UECE), con especialización en enfermería (UNILAB), Doctorado en Salud Pública.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 METODOLOGIA	13
3 REVISÃO DE LITERATURA	14
3.1 a obrigação de Prestar de Contas de Governo.....	14
3.2 prestação de Contas de Governo.....	16
3.3 prestação de contas de gestão.....	20
4. ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA	22
4.1 Competências da Câmara Municipal de Baturité em Analisar e Julgar as Contas da Gestão Municipal.....	22
4.2 Poder Legislativo de Baturité- Dificuldades na Prestação de Contas.....	23
5.RESULTADOS	26
5.1 Parecer Técnico dos Tribunais de Contas motivos e falhas nas desaprovações de contas.....	26
6 CONCLUSÃO.....	35
7 REFERÊNCIAS.....	38
APENDICES.....	40

1 INTRODUÇÃO

Observando o processo histórico até o já presente século XXI, verificam-se o surgimento de fusões e transformações em muitos aspectos da vida humana; é a globalização como resultante de um processo histórico milenar de conquistas e dominações. Todas essas transformações estão sendo refletidas nos vários setores, inclusive no meio político, econômico e administrativo.

Ao final de cada exercício financeiro, surge para os agentes públicos o dever de prestar contas de sua gestão e de regular aplicação desses recursos, notadamente no que se refere aos ordenadores de despesas. Hoje a união, estados e municípios, para cumprirem seus objetivos necessitam de recursos financeiros que são obtidos mediante a arrecadação de suas receitas. Com a obtenção dessas receitas o Estado passa a utilizá-la no pagamento de diversos compromissos tais como: gastos com materiais de consumo, serviços, obras, aquisição de bens móveis entre outros. Além de realizar despesa para manter a máquina administração ou para expandi-la.

Os recursos financeiros obtidos de suas receitas bem como o patrimônio de que o Estado é detentor, pertencem ao povo. No entanto, o povo não pode diretamente gerir esse patrimônio, cabendo essa gerência a intermediários que são eleitos para essa função, que aqui são os gestores públicos.

Como esses gestores administram recursos que pertencem ao povo, necessitam ser controlado de forma efetiva. Esse controle como não pode ser feito diretamente pelo povo, é feito pelos os órgãos internos as chamadas “controladorias” da administração e pelo controle externo “Poder Legislativo”, com auxílio dos Tribunais de Contas.

A obrigação de prestar contas é decorrência do princípio da entidade, vez que os bens que estão sob a responsabilidade do gestor, pertencem ao Poder Público e não ao patrimônio do gestor. Inicialmente quem tem competência para ordenar despesas no município é o prefeito que foi eleito pelo povo e, portanto tem competência para tal, já que a Lei Federal 4.320/64 no seu Art. 58 assim determina.

Como se vê quem tem autoridade no âmbito municipal para ordenar despesa é o prefeito que foi investido no cargo mediante eleição e só posteriormente poderá delegar competência a alguém para ser ordenador de despesa. Essa delegação não caracteriza

abdicação de poder. Ela consiste apenas na transferência temporária de algumas atribuições previamente estabelecida pela autoridade delegante dentro de limites fixados em lei, cuja delegação se concretiza mediante ato próprio.

Dessa forma, o prefeito municipal; inicialmente está sujeito a prestar contas dos atos de governo, ou seja, dos atos políticos por conta da previsão contida no inciso I do art. 71 da Constituição Federal de 1988, e com relação aos atos de gestão decorrente da combinação do inciso II do art. 71 com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988.

Abdicando dessa competência temporariamente e excepcionalmente, poderá o prefeito municipal (quando for de seu interesse) delegar competência a outro agente administrativo, ficando sob sua inteira responsabilidade a gerência dos recursos financeiros, além da responsabilidade de prestar contas desses recursos.

Essa descentralização (desconcentração de poder) não é obrigatória. No entanto, aquele a quem o prefeito delegar competência terá suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas, ficando o prefeito responsável apenas pelos atos de governo (contas de governo) que será apreciada pelo Tribunal de Conta e posteriormente submetida ao julgamento pelo Poder Legislativo.

Ocorre que, se o prefeito não delegar competência a outro agente e passar a ordenar as despesas, o Tribunal de Contas no que se refere a esses atos de gestão entende que; as contas de gestão do prefeito serão julgadas pelo Tribunal e não apenas apreciadas, retirando do Poder Legislativo a sua maior atribuição, ou seja, o julgamento das contas do Poder Executivo. Nesse sentido, no decorrer deste trabalho, tentaremos responder os seguintes questionamentos: porque os gestores municipais têm suas contas desaprovadas? Quais as falhas e dificuldades que norteiam essa desaprovação?

A justificativa para este trabalho é que ao longo dos anos várias são as penalidades sofridas pelos gestores públicas no quesito contas públicas, no município de Baturité. Estamos acompanhando via satélite a prisão de vários políticos inseridos em cargos de gestão. Assim, mesmo que o prefeito assuma os atos de gestão não tem o Tribunal de Contas competência para desbordar o que está agasalhado na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, mesmo que o Prefeito assuma os atos de gestão não pode o Tribunal de Contas deslocar o status do Chefe do Poder Executivo Municipal para a órbita do previsto no inciso II do art. 71 c/c o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Tem-se, como objetivo geral, analisar as

principais falhas que contribuem para a desaprovação das contas. Os objetivos específicos são: averiguar de quem é a competência para julgar as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, quando ele atua na condição de ordenador de despesa e sua relação com as dificuldades na aprovação final.

2 METODOLOGIA

Em relação aos aspectos metodológicos, o trabalho foi desenvolvido através de dois tipos de pesquisa: **Bibliográfica**, utilizando o método dedutivo, procurando um denominador comum entre os autores dos livros que utilizamos na pesquisa. Esse método nos ajudou a descrever e definir nosso objeto de pesquisa, pois conseguimos estruturar o discurso dos questionários, e **pesquisa de campo**, analisando as Contas de Gestão e de Governo na câmara de vereadores em Baturité, arquivos municipais, e a aplicação de entrevistas com questionário semiestruturado com gestores e ex – gestores, verificando as falhas que levam as contas a serem desaprovadas procurando estabelecer teoricamente os meios para se evitar essas desaprovações.

Evitaram-se comparações entre as características profissionais dadas as diversidades de problemas, de condições de trabalho e estímulo ao estudo e à pesquisa, delegadas dentro das contas do sistema municipal. A pesquisa foi realizada na câmara municipal de Baturité nos arquivos dos últimos 10 anos, no período de janeiro a março do presente ano. O trabalho está norteado em três pontos assim distribuídos:

No primeiro ponto, apresentaremos a obrigação de prestar conta analisando os problemas das contas de governo e contas de gestão, já que prestar contas é um dever de todos aqueles que gerenciam recursos públicos. No segundo ponto, analisaremos a competência da Câmara Municipal de Baturité, apresentando os dispositivos constitucionais que estabelecem a competência de cada um.

No terceiro aspecto, trataremos dos principais pontos que contribuem para a desaprovação das contas. Nas contas de governo, analisaremos as principais falhas que ensejam a emissão de parecer desfavorável; e nas contas de gestão às falhas que ensejam a desaprovação das contas, já que nesse caso quem julga é o Tribunal de Contas.

O ponto principal deste trabalho é, pois, analisar as responsabilidades dos gestores públicos na prestação de contas e as falhas que norteiam essa desaprovação. As considerações finais surgem na perspectiva de aprofundamento no tema e de estímulo para novas pesquisas na busca de mais vertentes sob as quais se possa considerar o problema.

3 REVISÃO DE LITERATURA

3.1 A OBRIGAÇÃO DE PRESTAR CONTAS

Sem dúvida o ponto de partida para a compreensão do problema é o exame do caput do artigo 70 da Constituição Federal de 1988, que estabelece o seguinte:

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

Como se vê, a obrigação de prestar contas é de matriz constitucional. E esta determinação está expressa no parágrafo único, do citado artigo 70:

Prestarão contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A Constituição de 1988, como se vê no final do referido artigo, criou a figura do controle interno. Dessa forma, os dispositivos que dão sustentação ao novo sistema, de ordem constitucional são os Arts. 31, 74 e 75. De ordem infraconstitucional têm-se o art. 59 da LC 101/2000, art. 76 da Lei Federal 4.320/64 e outros dispositivos previstos na Constituição Estadual, Leis Orgânicas etc.

O art. 74 da Constituição Federal estabelece, *in verbis*:

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

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

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

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

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

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Como se vê, a prestação de contas pode ser exigida por pessoas físicas ou jurídicas, dependendo de como é constituída a relação jurídica entre devedor e credor da obrigação de

prestar contas. No que diz respeito à prestação de contas anual, cabe verificar como esta obrigação está posta na constituição. Estabelece o artigo 84, inciso XXIV:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: Inciso XXIV – “prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”.

Por simetria, está obrigação é extensiva ao Governador do Estado (Constituição Estadual) e aos Prefeitos Municipais (Constituição Estadual, artigo 42, § 4º). Portanto, quem presta contas é o Presidente da República, o Governador do Estado, o Prefeito Municipal, e não, a União, o Estado ou o Município.

Ainda acerca da legislação não podemos esquecer; o disposto no art. 49 da LC 101/2000 em combinação com o art. 31 da Constituição, impondo que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Por último, ressaltamos o disposto no art. 56 da LC 101/2000 que prescreve:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Diante do que foi exposto, conclui-se que o dever de prestar contas é pessoal, ou seja, é da pessoa natural do prefeito. Vale dizer, o prefeito foi eleito pelo povo e deve prestar contas de sua gestão. Trata-se de uma obrigação pessoal. Mesmo tendo deixado o cargo, tem o dever de prestar contas dos atos inerentes a sua gestão. À luz dessa normatização, chegamos à conclusão de que a expressão “prestação de contas” é genérica. No entanto, dela podemos extrair a Prestação de Contas de Governo e de Gestão.

3.2 PRESTAÇÕES DE CONTAS DE GOVERNO

As contas anuais, que tem origem nos atos de governo praticados pelo Chefe do Poder Executivo é a espécie de prestação de contas a qual está obrigado, anualmente, nesse caso especificamente o Prefeito, a submetê-la ao julgamento do Poder Legislativo, *ex vi* do disposto no inciso I do art. 71 da Constituição Federal. O julgamento dessas contas só pode acontecer mediante a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas.

Essas Contas de Governo, que apresentam os resultados gerais do exercício, são compostas dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, além das demonstrações das variações patrimoniais; dos demonstrativos e anexos constantes do art. 101, da Lei 4.320/64 e das dívidas fundada e flutuante.

Vejamos o teor do artigo 101, da Lei n.º 4.320/64:

Art. 101. O resultado geral do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no balanço Financeiro, na demonstração das variações Patrimoniais, segundo os Anexos 12, 13, 14, e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos anexos 1, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

O citado artigo da Lei n.º 4.320/64 reflete que é nas contas de governo que se deve evidenciar os resultados gerais de toda administração. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará também faz alusão ao que deve constar da prestação de contas de governo. Vejamos o que diz o parágrafo primeiro do art. 7º da Lei 12.160/93:

§ 1º As contas consistirão dos balanços gerais dos Municípios e do relatório de controle interno do Poder Executivo Municipal sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 165, da Constituição Federal.

A novidade aqui se revela apenas com relação ao relatório do controle interno. No mais está em consonância com o art. 101 da Lei n.º 4.320/64.

É nas contas de governo que se avalia também o resultado da gestão mediante a comparação entre as metas estabelecidas no PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e sua efetiva execução ou não, tendo como paradigma a execução do orçamento, ou seja, da LOA – Lei Orçamentária Anual, que é o instrumento de planejamento que viabiliza a execução física e financeira das metas previstas no PPA e LDO. Com a vigência da Lei 101/2000, também se faz necessário à inclusão de suas exigências nas contas anuais.

Rodrigo Valgas dos Santos (2006, p. 76-77-78) analisando a inclusão da gestão fiscal nas contas anuais, assim se manifesta:

Em nosso entendimento, a apuração da gestão fiscal nos moldes formulados pela LC 101/00 (LRF) deve ser verificada nas próprias contas anuais, em consonância com o modelo constitucional previsto no art. 71, II, da CR. Assim, fundamental o disposto no art. 59, da LRF, que enfatiza as matérias que deverão ser fiscalizadas pelo parlamento com o auxílio dos tribunais de contas Vejamos:

Art. 59. O poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- III – medidas adotadas para retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias aos respectivos limites;
- V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

Com a vigência da Lei Complementar 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal; as contas de governo passaram a exigir um leque bem maior de demonstrativos que passaram a compor a prestação de contas de governo, já que essa responsabilidade é exclusiva do Prefeito, uma vez que a LRF não admite delegação de competência. Ou seja, o Prefeito no caso do Município não pode delegar a quem quer seja a responsabilidade da gestão fiscal. Dessa forma, todo conteúdo exigido pela LRF deve constar das contas anuais.

Ao definir o conteúdo das contas anuais, o F. L, contador da câmara municipal de Baturité quase 30 anos, assim se manifesta:

Nelas [contas anuais] são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício, anterior, e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas. Por não conterem tais demonstrações, indicativos de irregularidade nas contas dos ordenadores de despesas, mais apenas os resultados do exercício, é que ao seu julgamento, pela Câmara de Vereadores, pode ser emprestado caráter político, facultando-se ao Poder legislativo Municipal aprová-las ou rejeitá-las segundo esse critério. [...] inclusão nossa.

Além dessas exigências podemos acrescentar as exigidas pela própria Constituição Federal, como por exemplo, a aplicação no caso do município, do mínimo de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. De igual modo à constituição Federal exige a aplicação de no mínimo, quinze por cento na saúde, percentual que deve incidir sobre as mesmas receitas.

Com relação à composição das contas anuais, não devemos perder de vista que as contas anuais englobam as contas do Executivo e Legislativo no caso especificamente do município. É o que se pode extrair do artigo 59 da Lei Complementar 101/2000:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Sobre a inclusão das do Poder Legislativo, no caso do município, nas contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, Rodrigo Valga dos Santos (2006, p. 79) assim se posiciona:

Ainda que prestadas separadamente, as contas dos demais poderes integram, em sua globalidade, as contas anuais do respectivo exercício financeiro e não vemos nisso qualquer desconformidade com o modelo constitucional fixado para sua prestação. A individualização das contas por poder possibilita a identificação precisa da execução orçamentária, de cada um deles.

Nesse sentido, a LRF revela que as contas anuais do Chefe do Poder Executivo devem seguir para o Poder Legislativo acompanhadas das contas desse poder; e remetidas para o Tribunal de Contas de acordo o prazo estabelecido na Constituição Estadual, para que a Corte de Contas possa emitir o parecer prévio sobre as contas de maneira global.

Como se observa, a elaboração das contas de governo engloba as contas dos demais ordenadores de despesa. Ou seja, as contas de gestão de cada poder que são individualizadas são consolidadas pela contabilidade para elaboração do Balanço Geral, formando assim as contas de governo.

Acerca do prazo para apresentação da prestação de contas anuais, aqui no Estado do Ceará é a Constituição que estabelece o prazo para entrega da prestação de contas anuais do Município, conforme previsão contida no § 4º do art. 41. Vejamos o que diz o § 4º:

§4º As contas anuais do Município, Poderes Executivo e Legislativo, serão apresentadas à Câmara Municipal até o dia trinta e um de janeiro do ano subsequente, ficando, durante, sessenta dias, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei e, decorrido este prazo, as contas serão, até o dia dez de abril de cada ano, enviadas pela Presidência da Câmara Municipal ao tribunal de Contas dos Municípios para que este emita o competente parecer prévio.

Na verdade trata-se de uma aberração a redação deste artigo, já que o prazo para apresentação da prestação de contas mensal, que consta do *caput* desse artigo é incompatível com as exigências atuais, máxime no que diz respeito à transparência da gestão pública. Vejamos o que diz o *caput* do art. 42:

Art. 42. Os Prefeitos Municipais são obrigados a enviarem as respectivas Câmaras e ao Tribunal de Contas dos Municípios, até o dia 30 do mês subsequente, as prestações de contas mensais relativas a aplicação dos recursos recebidos e arrecadados por todas as Unidades Gestoras da administração municipal, mediante Sistema Informatizado, e de acordo com os critérios pelo Tribunal de Contas dos Municípios, e composta, ainda, dos balancetes demonstrativos e da respectiva documentação comprobatória das despesas e dos créditos adicionados.

Além da péssima redação do artigo, há uma verdadeira demonstração de que o autor dessa pérola é um anti-municipalista, sem perder de vista que pelo que está exposto não entende nada de Administração Pública. Vejam o tamanho da incongruência. No dia trinta de janeiro o Prefeito é obrigado a enviar a Câmara e ao Tribunal a prestação de contas mensal. E, já no dia trinta e um de janeiro o balanço geral, ou seja, as contas anuais. Pelo visto ninguém quer saber de transparência, clarividência na prestação de contas.

Como se vê, não há a mínima possibilidade de em um dia se elaborar com rigor e com transparência uma prestação de contas, principalmente se levarmos em consideração a complexidade da prestação de contas de um ente da federação, aqui no caso o município.

Assim sendo, as contas de governo evidenciam as gestões orçamentárias, financeiras e patrimoniais de cada Poder. No âmbito municipal ela evidencia a gestão dos Poderes Executivo e Legislativo.

3.3 PRESTAÇÕES DE CONTAS DE GESTÃO

F. A., (advogado assessor de Baturité) ao comentar sobre as contas de gestão, afirma que antes da vigência da Lei 4.320/64, os ordenadores de despesas estavam restritos a praticar somente o empenho da despesa (primeiro estágio). Realizada a despesa e verificado o cumprimento pelo credor o processo era enviado ao Tribunal de Contas que praticava a liquidação da despesa (segundo estágio), ocasião em que verificava se a despesa era legal ou não.

Quer dizer, antes da Lei 4.320/64 o Tribunal de Contas julgava (autoridades administrativas) de forma *a priori*, já que o pagamento só podia ser efetivado se o Tribunal de Contas autorizasse o pagamento (terceiro estágio) da despesa após sua regular liquidação.

Dessa forma não havia nessa época as chamadas contas de gestão, somente as contas gerais (contas de governo) vez que a ação do Tribunal era prévia. Ora, se o Tribunal liquidasse a despesa e autorizasse o pagamento automaticamente estava julgando a regularidade da despesa de forma antecipada. Ou seja, findo o exercício não havia o que ser julgado.

Segundo o advogado, as contas de gestão surgiram com a vigência da Lei 4.320/64 (depois do primeiro de janeiro de 1965), já que nos seus Arts. 47 a 50 estabelecem a obrigatoriedade da programação da despesa, com base na despesa fixada, mediante elaboração de um quadro de cotas trimestrais que estabelece o quanto cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar no decorrer do exercício. Nesse sentido, ele acrescenta que em face dessa programação o ordenador de despesa é o responsável pelas três fases da despesa, ou seja, empenho, liquidação e pagamento.

Na verdade a Lei 4.320/64, não obriga a descentralização administrativa ou financeira pelo simples fato de determinar a elaboração e a programação da despesa pelos diversos órgãos que compõe a estrutura administrativa da entidade. Observa-se que essa responsabilidade poderá ser assumida por delegação de competência quando for de interesse do gestor principal. Caso não haja interesse, não há nada que obrigue o contrário. Essa desconcentração poderá ser feita de acordo com a necessidade da administração e de forma absolutamente natural, ou seja, à medida que as necessidades da administração passem a exigir, caso contrário, ela não é obrigatória.

O Chefe do Poder Executivo pode determinar que os empenhos, liquidações e pagamentos serão de responsabilidade da secretaria de finanças. Pode também optar pela descentralização dos empenhos e centralizar nas finanças a liquidação e o pagamento.

Podendo ainda se preferir, optar pela descentralizar de empenhos e liquidações pelas secretarias (fundos especiais) e centralização nas finanças somente dos pagamentos. E se desejar, dependendo do porte da Prefeitura, decretar que empenhos, liquidações e pagamentos serão de responsabilidade de cada secretaria. Portanto, nesse caso teríamos uma descentralização geral das fases da despesa pública, ficando a secretaria de finanças responsável apenas pela liberação dos recursos pertencentes a cada órgão.

Por fim, anote-se que a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, determina no seu art. 8º que o Poder Executivo estabelecerá a

programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. É imperioso destacar que a LRF estabelece a programação mensal (poderes executivo e legislativo) e não trimestral como estabelece a Lei 4.320/64 nos seus artigos 47 a 50, cujo limite é a autorização constante da lei orçamentária. Dessa forma, havendo delegação de competência, seja em que situação for, o ordenador de despesa está obrigado ao final do exercício ou mesmo antes desse prazo, a responder pelos seus atos como ordenador de despesa perante o Tribunal de Contas.

Dessa forma, o ordenador de despesa deve ao final do exercício ou durante o tempo em que esteve na função, deve apresentar ao Tribunal de Contas os resultados específicos de sua administração, praticados mediante seus atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, pois somente será eximido de sua responsabilidade após o julgamento do Tribunal de Contas, já que é o juiz natural das contas de gestão, como veremos mais adiante.

Quanto ao prazo para entrega da documentação mensal, ou seja, das peças que compõem a prestação de contas de gestão está delineado pela Constituição Estado do Ceará. Vejamos o que diz o *caput* do art. 42:

Art. 42. Os Prefeitos Municipais são obrigados a enviarem as respectivas Câmaras e ao Tribunal de Contas dos Municípios, até o dia 30 do mês subsequente, as prestações de contas mensais relativas a aplicação dos recursos recebidos e arrecadados por todas as Unidades Gestoras da administração municipal, mediante Sistema Informatizado, e de acordo com os critérios pelo Tribunal de Contas dos Municípios, e composta, ainda, dos balancetes demonstrativos e da respectiva documentação comprobatória das despesas e dos créditos adicionados

Aqui, chega-se ao que se denomina de contas de gestão. Heraldo da Costa Reis (1998, p. 14) conceitua as chamadas contas de gestão, asseverando:

Aqui chega-se ao conceito de *contas de gestão*, que são pura e simplesmente demonstrações e relatórios das gestões individualizadas dos agentes da administração, legalmente habilitados para gerirem as parcelas de patrimônio da entidade sob a sua responsabilidade, tais como direitos e obrigações assumidos em nome dessa mesma entidade.

O dever de prestar contas não surge por mera desconfiança do gestor público não. O dinheiro público pertence ao povo que, portanto, precisa saber como esta sendo gasto esses

recursos. Por isso a prestação de contas deve ser clara e transparente para que todos tomem conhecimento da correta aplicação dos recursos, de modo que não fique nenhuma dúvida quanto ao fiel cumprimento do sagrado princípio da legalidade. Assim sendo, aquele que gerencia os recursos do povo deve fazê-lo com esmero, transparência e responsabilidade.

4 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

4.1 COMPETÊNCIAS DA CAMARA MUNICIPAL DE BATURITÉ EM ANALISAR E JULGAR AS CONTAS DO GOVERNO MUNICIPAL.

O arcabouço jurídico da fiscalização do Município de Baturité é de índole constitucional. No art. 31 da Constituição Federal encontramos o principal dispositivo que estabelece o seguinte:

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

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

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

De modo semelhante o artigo 41 da Constituição do Estado do Ceará estabelece:

Art. 41. A fiscalização contábil financeira orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legitimidade, legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, na forma da Lei, e pelo sistema de controle interno de poder.

§ 1º O controle externo da Câmara de Vereadores será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios.

Já o parágrafo segundo do art. 42 da Constituição Estadual com relação a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas estabelece o seguinte:

§ 2º O parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, a qual, no prazo no prazo máximo de três dias após o julgamento, comunicará o resultado ao TCM.

O que se pode inferir dos dispositivos acima mencionados é que a competência para fiscalizar o Município é da Câmara Municipal de Baturité, na condição de controle externo, auxiliada pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Além do controle externo da Câmara Municipal, a fiscalização será feita também pelo controle interno do próprio Poder Executivo. Essa espécie de controle é uma das novidades da Constituição de 1988, que introduziu a figura do controle interno. Aliás, diga-se a bem da verdade que deve existir o controle interno no Poder Legislativo também e, além do mais, estabelece a Constituição Federal que além dos controles individuais deve existir um controle integrado desses poderes.

4.2 PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE BATURITÉ: DIFICULDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

No presente tópico analisaremos o julgamento das contas de governo que é de exclusiva competência da Câmara de Vereadores e a dificuldade que os gestores vêm tendo em aprovar as referidas contas de gestão. O presidente da câmara de Baturité assim se expressa: “É sem dúvida o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo uma das prerrogativas mais importante da Câmara Municipal, porque é a partir do controle e da fiscalização que a se chega ao julgamento”.

A competência da Câmara Municipal começa a ser delineada pela Constituição Federal no caput do art. 31 que diz o seguinte:

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

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

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

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

Como se observa, por determinação constitucional, as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal deve ser, antes de tudo, encaminhada ao Tribunal de Contas dos Municípios, para que este possa emitir o seu indispensável Parecer Prévio.

Sobre a função fiscalizadora da Câmara Municipal, encontramos conforme já salientado anteriormente na Constituição do Estado o seguinte:

Art. 41. A fiscalização contábil financeira orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legitimidade, legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, na forma da Lei, e pelo sistema de controle interno de poder.

§ 1º O controle externo da Câmara de Vereadores será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios.

No inciso I do art. 78 da Constituição do Estado Ceará consta que o Tribunal de Contas dos Municípios deve apreciar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado no prazo de doze meses, a contar do seu recebimento. O prazo de recebimento das contas é o dia 10 de abril de cada ano.

Após a informação inicial das contas prestadas, a Inspeção responsável pelas contas apresenta mediante essa informação inicial os principais pontos positivos e negativos. Diante do teor dessa informação, o TCM assegura ao Prefeito o prazo de 15 (quinze) dias para oferecimento de justificativa. Essa é na verdade a única oportunidade que o Prefeito tem para sanar as falhas remanescentes.

Todavia, o Tribunal de Contas dos Municípios, com o bom senso que prevalece na maioria de suas decisões, aceita, desde que antes do parecer da Procuradoria, que o requerente apresente, desde que comprovado que houve algum equívoco, informação complementar sanando o equívoco pontuado. E, ainda, salvaguardando o sagrado princípio da ampla defesa, permite na maioria das vezes que o Prefeito apresente um memorial de defesa, além da sustentação oral na sessão que aprecia as contas. No âmbito do Tribunal de Contas essas são as oportunidades que o prefeito tem para prestar os esclarecimentos que entender necessários ao saneamento das contas.

Enviado o parecer prévio a Câmara Municipal, esta terá o prazo de trinta dias após recebimento ou, estando a Câmara em recesso, durante o primeiro mês da sessão legislativa imediata, para o efeito de julgamento.

Sendo desaprovadas as contas, o Presidente desta, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de responsabilidade, remeterá cópia da decisão ao Ministério Público. Em não fazendo, caberá ao Tribunal de Contas comunicar ao Ministério Público a desaprovação das contas.

Apesar do julgamento da Câmara Municipal não estar vinculado ao parecer prévio, no julgamento das contas deve ser dado ao Prefeito o direito ao contraditório e o amplo direito

de defesa (defesa técnica), deve ser observado o devido processo legal, a motivação a fim de que o julgamento não fique contaminado. Aliás, na maioria esmagadora dos julgamentos das contas anuais, as Câmaras Municipais pecam nesse sentido.

O julgamento é realizado ao arpejo do sagrado princípio do devido processo legal. Assim sendo o julgamento das contas anuais do Prefeito pela Câmara Municipal deve ser fundamentado e observado o contraditório e o amplo direito de defesa. Se assim não proceder o julgamento é passível de ação anulatória na via judicial.

O eminente administrativista, José Nilo de Castro (2000, p. 37) acerca da importância da defesa técnica, assevera:

Pela complexidade da matéria até, o contraditório e a defesa plena exigem também a defesa técnica, que é a defesa realizada por profissional habilitado. É que, com a defesa técnica, ter-se-á o equilíbrio entre os sujeitos, a paridade das armas e o auxílio à decisão tomada parametrada pela legalidade e justiça. Este o pronunciamento jurisprudencial do STJ, *verbis*:

Recurso – faculdade – Princípio da disponibilidade. O contraditório e a defesa plena torna obrigatória a defesa técnica (Resp. 5.911-SP, DJU 16.01.1991, p. 14.488).

Como se observa, é crucial e fundamental que o Prefeito ou seu representante tenha à sua disposição todos os meios disponíveis para que a ampla defesa seja exercitada.

5 RESULTADOS

5.1 PARECER TÉCNICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS MOTIVOS E FALHAS NAS DESAPROVAÇÕES.

Já vimos que quanto ao Chefe do Poder Executivo o Tribunal de Contas emite apenas um parecer prévio em relação às contas de governo. Quem tem competência para julgar as contas anuais é o Poder Legislativo, *ex vi* do disposto no inciso I do art. 71 da Constituição Federal. No plano da gestão fiscal é o Tribunal de Contas também o responsável pela fiscalização do desempenho da gestão fiscal, vez que a responsabilidade dessa gestão pertence a Poder Executivo e dos demais órgãos.

Interessante que se acrescente que o parecer prévio do Tribunal de Contas com relação aos municípios assume caráter um pouco diferenciado, pois, diferentemente do Governador e do Presidente da República, mesmo sendo um parecer de caráter técnico-opinativo, passa a assumir quase que um efeito vinculante, pois, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas *só deixará de prevalecer por decisão de dois terços (maioria qualificada) dos membros da Câmara Municipal.*

No entanto, como já foi dito no tópico referente a competência do Poder Legislativo, apesar da força da decisão do parecer prévio do Tribunal, a Câmara Municipal é soberana para acatar ou não o parecer e, como se trata de um julgamento político na verdade sua decisão não está obrigatoriamente atrelada a decisão do Tribunal. Essa, pois, a primeira competência destinada ao Tribunal de Contas que está delineada no inciso I do art. da Constituição Federal.

Passemos a analisar a segunda competência do Tribunal de Contas delineada no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, muitas vezes ampliado pelas Constituições Estaduais, no que se refere ao julgamento dos demais administradores por dinheiros, bens e valores.

Quanto aos demais ordenadores de despesa o Tribunal de Contas tem competência para julgar as contas. Podem ser julgadas pelo Tribunal de Contas no âmbito do Município, as contas de um secretário municipal, gestor de um fundo especial e até mesmo do Presidente da Câmara Municipal. Aliás, esse é o entendimento do Tribunal de Contas dos Municípios.

Dentre as competências constitucionalmente atribuídas aos Tribunais de Contas, temos a do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, que diz o seguinte:

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

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

Já o inciso II do art. 78 da Constituição do Estado do Ceará, diz o seguinte:

Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios, ao qual compete:

II – Julgar as contas dos Administradores, inclusive as das Mesas das Câmaras Municipais e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

Do exposto, podemos concluir que as contas dos ordenadores de despesas, inclusive do Presidente da Câmara Municipal serão julgadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Já o gestor atual de Baturité J. B. P. S. tem um posicionamento completamente diferente dos demais gestores de Baturité, pois entende que no plano federal o art. 56 da LRF não muda a competência do TCU de continuar julgando as contas do Legislativo e Judiciário, mas no plano estadual, por força da divisão de competência legislativa própria de uma federação, o panorama muda drasticamente de figura, já que os TCEs extraem o fundamento para julgar as contas dos legislativos estaduais e municipais, e do Poder Judiciário não da Constituição Federal e sim das Constituições Estaduais. Vejamos o que diz o ex gestor Fernando Lima Lopes, especificamente com relação as leis do município de Baturité em relação ao alcance do art. 56 da LRF:

Conflita, portanto, o art. 56, da LRF – *pareceres individualizados* sobre as contas dos poderes – com a CESP, art. 33, inciso II, e a LOM do TCESP, art. 2º, inciso III, que permitem, ambos os dispositivos, o julgamento direto das contas dos legislativos Municipais.

Não combina, francamente, dar parecer prévio de um lado, com julgar definitivamente as contas de outro lado...

Que disposição prevalece, as estaduais da CESP e LOM-TCESP de uma lado, ou a federal da LRF de outro lado?

Resposta: se se aceita que “ julgamento de contas dos Legislativos Municipais” é assunto de *finanças públicas*, então prevalece a lei federal de normas gerais de finanças públicas, a LRF, que *atropelou* tanto a CESP (e outras tantas Constituições Estaduais) quanto a LOM-TCESP (como a outras tantas leis orgânicas de Tribunais de Contas estaduais).

XIX – O art. 56, da LRF, quanto ao estado de São Paulo, *derrogou*, é a conclusão, o inciso II do art. 33 da CESP, bem como o inciso III do art. 2º da LOM-TCESP.

Quanto aos demais Estados, *mutatis mutandis*, o efeito da LRF terá sido o mesmo.

E terá sido tão espantoso esse efeito produzido, tão estupefaciente ou terrífico, algo de fazer perder o sono ou arrancar os derradeiros e encanecidos fio de cabelo?

Parece que não, porque no plano federal estão querendo fazer exatamente igual ao TCU, mudando a Constituição Federal, como visto.

A LRF apenas antecipou, para o plano dos TCEs, o que já se anuncia e que por certo virá em breve para o plano do TCU.

O pensamento do autor é por demais esclarecedor no sentido de que a o art. 56 da LRF prevalece sobre os dispositivos das Constituições Estaduais que versam sobre a competência dos TCs de julgarem as contas do Legislativo e Judiciário.

Porém, enquanto não for modificadas as Constituições Estaduais, entendo que cabe ao Tribunal de Contas a competência para julgar as contas desses administradores.

Outra acesa polêmica que tem causado grandes embates é a possibilidade de o Prefeito ser o responsável pelos atos de gestão, ou seja, ordenar despesa, autorizando pagamento, empenho, licitação etc. Geralmente isso ocorre nos pequenos municípios onde o Prefeito age como agente político e administrador.

Quer dizer, além de condutor político passa a assumir a condição de administrador dos bens e dinheiros públicos, assumindo dessa forma uma dupla função. Saliente-se em princípio, que o Prefeito na verdade é detentor originário dessas funções já que ele foi eleito pelo povo. Somente após ele delegar competência a outrem é que ele se desvincula dessa responsabilidade. Igualmente, e quando o Prefeito desempenha funções de ordenador de despesa, tem o Tribunal de Contas competência para julgar a respectiva prestação de contas?

Trata-se de um problema muito corriqueiro nos pequenos e médios municípios onde o Prefeito não delega a seus secretários, gestores de fundos especiais a competência para ordenar as despesas inerentes as suas secretarias e fundos. Agindo como ordenadores de despesas os Tribunais de Contas passaram a julgar os Prefeitos com base no disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal.

Várias correntes de doutrinados têm se posicionado acerca da competência ou não do Tribunal de Contas julgar as contas do Prefeito quando ele age como ordenador de despesas. Vejamos algumas delas em face da questão aqui abordada.

F. L. L (Ex Gestor de Baturité) tem a seguinte opinião:

Pensamos que sim. Contudo, não sem a verificação através de processo próprio de *tomada de contas especial*, para apurar a efetiva responsabilidade do prefeito como ordenador de despesas, porque muitas vezes apenas ratifica atos praticados por seus subordinados, isentando o chefe do Executivo Municipal de uma responsabilização direta, ou mesmo indireta, conforme as peculiaridades do caso concreto. O mesmo se diga do presidente da Câmara de Vereadores, pois se os atos por ele praticados no tocante à execução orçamentária devem ser analisados em sede de contas anuais (sujeitos a parecer prévio), o mesmo não ocorre quando atua como mero ordenador de despesas, equiparando-se a administrador e podendo ter seus atos julgados pela corte de contas.

Entende o autor que se o Prefeito atua como ordenador de despesas, a sua condição de chefe do Executivo deve se deslocar do inciso I do art. 71 da Constituição Federal para o disposto no inciso II do mesmo artigo, tendo suas contas julgadas, nesse caso especificamente pelo Tribunal de Contas.

O presidente da câmara de vereadores de Baturité R. B, assim se manifesta:

Preliminarmente, é importante ressaltar que essa situação acontece apenas nos pequenos Municípios. Sucede que na Administração federal, na estadual e nos grandes Municípios o Chefe do Executivo não atua como ordenador de despesa, em razão da distribuição e escalonamento das funções de seus órgãos e das atribuições de seus agentes. O problema reside apenas nos Municípios em que o Prefeito acumula as funções políticas com as de ordenador de despesa. Nesses casos, conforme bem decidiu o Superior Tribunal de Justiça, o Prefeito submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; outro técnico a cargo da Corte de Contas ^[01].

E não poderia ser diferente, pois, se assim fosse, bastaria o Prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesa e estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade do controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante a imputação de débito prevista no artigo 71, § 3º, da Lei Maior, haja vista que a Câmara de Vereadores não pode imputar débito ao Prefeito ^[02]. Isso produziria privilégio discriminatório que consistiria em imunidade para os administradores municipais, sem paralelo em favor dos gestores estaduais e federais.

Vale lembrar que é com base no artigo 71, II, da Constituição Federal que o Tribunal de Contas da União julga as *tomadas de contas especiais* referentes aos recursos federais repassados aos Municípios via convênio, imputando responsabilidade aos Prefeitos Municipais. Ora, se os Tribunais de Contas Estaduais estivessem impedidos de julgar contas de gestão de Prefeitos ordenadores de despesa, em razão da natureza do cargo que ocupam, igualmente o Tribunal de Contas da União não poderia fazê-lo.

Assim, por imposição do razoável, o regime de julgamento de contas será determinado pela natureza dos atos a que elas se referem, e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo, haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico.

Nesse passo, Flávio Sátiro Fernandes explica que, se o Prefeito "se posiciona como agente político e como ordenador de despesa e de dispêndio, assinando empenhos, emitindo cheques, autorizando gastos, homologando licitações, enfim, responsabilizando-se por todas as despesas, das menores às maiores, pois todas são por ele ordenadas", está sujeito a duplo julgamento. "Um, político, emitido pela Câmara de Vereadores, sobre as contas anuais oferecidas pela administração e examinadas, previamente pelo Tribunal de Contas que sobre elas emite, apenas, um parecer. O outro, técnico e definitivo, exarado pela Corte de Contas, que conclui pela legalidade ou ilegalidade dos atos praticados pelo Prefeito, na qualidade de ordenador de despesas" ^[03].

Nessas circunstâncias, a *apreciação* das *contas de governo* do Chefe do Executivo municipal será consubstanciada na peça denominada *parecer prévio* (CF, art. 71, I, c/c 75, *caput*), enquanto as *contas de gestão* do Prefeito ordenador de despesa serão *julgadas* mediante a emissão de *acórdão* (CF, art. 71, II, c/c 75, *caput*), que terá força de título executivo, caso haja imputação de débito ou aplicação de multa (CF, art. 71, § 3º). Alguns Tribunais de Contas Estaduais processam as contas de governo e de gestão, apresentadas pelos Prefeitos, nos autos de um único processo; nessa hipótese, constarão nesse processo dois atos decisórios (*parecer prévio* e *acórdão*) emitidos pelo Órgão de Contas ^[04].

Não custa nada lembrar que o julgamento do Prefeito ordenador de despesas produz os mesmos efeitos do julgamento de qualquer outro administrador pela Casa de Contas (CF, art. 71, II). Isso significa que, em tal hipótese, deve constar o nome do Prefeito na lista dos ordenadores de despesa inelegíveis elaborada pelo Tribunal de

Contas para a Justiça Eleitoral, na forma disposta no § 5º do artigo 11 da Lei nº 9.504/97^[05].

Importa informar que o Tribunal Excelso, ao analisar indiretamente essa matéria (o caso era relativo a Direito Eleitoral), concluiu, por maioria, nos autos do recurso extraordinário nº 132.747-2^[06], pela impossibilidade do Prefeito, ainda que na condição de ordenador de despesa, ser julgado pelo Tribunal de Contas Estadual. Nesse caso, não houve propriamente julgamento de contas anuais do Prefeito ordenador de despesas, mediante emissão de *acórdão*; sucedeu apenas que o Prefeito operou como ordenador de despesas em vários atos administrativos tidos como irregulares por ocasião da apreciação das contas de governo, através de *parecer prévio*. Mesmo assim, o Ministro Carlos Velloso se esforçou em defender a tese em favor do julgamento pela Corte de Contas – sob o argumento de que tais atos, por configurarem improbidade administrativa, seriam caracterizadores da hipótese de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 –, mas foi voto vencido. Agora, com a evolução do Direito aplicável ao Controle Externo e as mudanças na composição da Corte, espera-se melhor esclarecimento da situação e a reversão desse entendimento.

Este texto é um excerto do artigo "Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão" (In: *Interesse Público*. Ano 9. Nº 42. Porto Alegre: Notadez, mar./abr 2007, p. 343-378).

De igual modo é a opinião do vereador e advogado Marcelo Cardoso, asseverando ainda que se o TCU julga os Prefeitos no caso de recursos provenientes de convênio têm os Tribunais de Contas Estaduais competência para julgar os prefeitos quando atuarem na condição de ordenadores de despesas.

Adepto da mesma corrente, N. G. ex-vice-prefeito e vereador por dois mandatos é da seguinte opinião:

Isso não significa que todos os atos do Chefe do Poder Executivo serão sempre objeto de parecer com caráter opinativo. Atuando como ordenador de despesas, (celebrando convênio), p. ex.) é de todo claro que a atuação do Tribunal de Contas se dará com fundamento no inciso II do art. 71 da CF-88, não havendo a manifestação do Poder Legislativo e tendo caráter definitivo no âmbito administrativo.

A opinião do vereador é semelhante às demais e assevera que nesse caso a decisão é definitiva do Tribunal de Contas.

Diferentemente da corrente que entende que o Tribunal de Contas de Contas tem competência para julgar as contas de gestão do Prefeito, o mestre José Nilo de Castro (2001, p. 443-444), nos revela a seguinte lição:

Há impossibilidade jurídica de o Tribunal de Contas julgar atos do Prefeito Municipal, resultantes de inspeção *in loco*, afirmando-se que o parecer prévio atém-se apenas ao balanço geral, separando-se os atos de gestão. Não é o que está no Texto Constitucional. Fosse possível tal hipótese, a Câmara Municipal teria sua competência constitucional esvaziada, eis que incumbe a ela julgar todos os atos de gestão da despesa pública e não apenas o balanço geral.

Não há, portanto, possibilidade de a responsabilidade do Prefeito exsurgir *a priori*, antes do julgamento prolatado pela Câmara Municipal. De conseqüência, a teor do que dispõe o art. 1º, I, g, da LC n. 64/90, o único órgão competente, com seu julgamento, capaz de gerar, quanto ao Prefeito, a eficácia jurídico-eleitoral definida pela Lei precitada, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas, que não *decide*, neste particular. No pronunciamento técnico-administrativo (*opinitivo* apenas) da Corte de Contas não se configura situação alguma de inelegibilidade tipificada na LC n.64/90.

O STF, no julgamento do RE n. 129.392, fez referência a este entendimento de que, cuidando-se de Chefes do Executivo, incluindo os Prefeitos, só a rejeição de suas contas pelo Legislativo – e não os pareceres ou deliberações sobre atos específicos do Tribunal de Contas – é que se pode gerar a inelegibilidade do ar. 1º, I, g, da LC 64/90.

Os Tribunais de Contas Estaduais, assim como os Tribunais de Contas dos Municípios, onde há, tem procurado justificar a imposição de sanções aos Prefeitos Municipais com a alegação de que o Tribunal de Contas da União tem multado Prefeitos em todo o Brasil, sem que o Poder Judiciário tenha anulado tais decisões. Ocorre que a situação aí é bem diferente.

Quando aplica sanções aos Prefeitos, o TCU não atua como órgão auxiliar do Poder Legislativo, mas sim por competência própria, assegurada pelo inciso VI do artigo 71 da Constituição Federal, qual seja, a de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante Convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado ao Distrito Federal e aos Municípios.

Assim como o Tribunal de Contas do Estado terá competência para impor sanções a Prefeitos por má utilização de recursos estaduais transferidos mediante convênios ou qualquer instrumento idôneo. Aqui não está o TCE agindo como auxiliar do Legislativo e sim como fiscal dos recursos Estaduais.

Mesmo diante destes dois pontos de vista, não há como o Tribunal de Contas dos Municípios julgarem ou aplicarem sanções aos chefes dos Executivos Municipais. E se assim fizerem o Ato será considerado nulo.

O advogado, B. L. de Baturité, acerca do tema, afirma o seguinte:

O supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 132.747-2, estabeleceu, de forma definitiva e irrecorrível, os limites de atuação dos Tribunais de Contas em relação aos chefes dos diversos Poderes Executivos da Federação (Presidente da República, Governadores e Prefeitos). Pela importância da matéria, vamos examinar detidamente essa decisão, cuja ementa é a seguinte:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ACÓRDÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – FUNDAMENTO LEGAL E CONSTITUCIONAL. O fato de o provimento atacado mediante extraordinário estar alicerçado em fundamentos estritamente legais e constitucionais não prejudica a apreciação do extraordinário. No campo interpretativo, cumpre adotar posição que reserve a atividade precípua do Supremo Tribunal Federal – de guardião da Carta Política da República.

INTELEGIBILIDADE – PREFEITO – REJEIÇÃO DE CONTAS – COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo considerados os três níveis – federal estadual e municipal. O Tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa – inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1988. Autos conclusos para confecção do acórdão em 9 de novembro de 1995.

O recurso foi interposto contra decisão do Tribunal Superior Eleitoral em que foi considerado inelegível ex-Prefeito da cidade de Aracajú, o qual, ao acumular o exercício das funções políticas de chefe do Executivo municipal com a de ordenador de despesas, teve suas contas desaprovadas pelo tribunal de Contas de Sergipe.

Corrigindo o ponto de vista do TSE, o TST entendeu, ao contrário, que as contas do ex-Prefeito de Aracajú – ainda que tivesse sido o ordenador de despesas – somente poderiam ser julgadas pela Câmara de Vereadores daquela cidade e que a condição de ordenador de despesas não ensejava a aplicação de sanções ao ex-Prefeito pelo Tribunal de Contas de Sergipe. É o que consta do voto lúcido do Ministro Otávio Gallotti:

Quando, então, o Tribunal, a par dessas contas globais, particulariza atos de gestão atribuídos ao Prefeito, contratos, empenhos, licitações e outros documentos de despesas, penso que o material recolhido desses processos, sobretudo os relatórios de inspeção, está destinado a ser anexado às contas gerais do Chefe do Executivo e submetido a apreciação da Câmara de Vereadores.

Como se observa o pensamento do advogado estar alicerçado em decisão do STF, que falta legitimidade do Tribunal de Contas dos Municípios para imputar sanções ou penalidades e de julgar as Contas Prestadas pelo o chefe do Poder Executivo Municipal, pois em assim procedendo está usurpando as funções da Câmara Legislativa Municipal, “ferindo” o princípio do juiz natural, pois neste caso o órgão competente constitucionalmente para apreciar e julgar tais, seja ela de governo ou de gestão é o Poder Legislativo Municipal..

Diante do que foi exposto, não há o que se discutir, porque a decisão do Supremo Tribunal Federal é definitiva. Ou seja, que tem competência para julgar as contas anuais ou de gestão do Prefeito é a Câmara Municipal. E mais ninguém.

Inúmeras falhas são cometidas durante o exercício financeiro. Algumas de cunho meramente formais e outras de maior gravidade, algumas inclusive ultrapassando os limites

do poder discricionário, enveredando mesmo pelo campo da improbidade administrativa, malversação de recursos, irregularidades insanáveis etc.

Fazendo uma distinção entre irregularidade de contas e ilegalidade de despesas F. L. L. assim se manifesta:

O inciso VIII do art. 71 fez distinção entre irregularidade de contas e ilegalidade de despesas. Quanto acontece apenas ilegalidade de despesa, temos um vício meramente formal, que não desfalca o patrimônio público. Ocorre apenas a ausência de um procedimento legalmente previsto para a realização da despesa. É o caso, por exemplo, da compra de um equipamento médico para um posto de saúde sem a realização da necessária licitação. Aí, o interesse público foi atingido com o suprimento da necessidade do órgão ou da entidade pública; entretanto, o procedimento administrativo adotado se mostrou indevido. Nesses casos, pode ser aplicada ao responsável pela despesa, dependendo da gravidade da lesão ocasionada ao patrimônio público, uma multa de cunho pedagógico.

No caso de irregularidade, a conta se mostra atingida na sua integridade. Há um dano material. Seria o caso, por exemplo, do pagamento de uma obra que não foi concluída, não obstante todos os procedimentos legais tenham sido adotados. A conta financeira foi diminuída sem a contrapartida na conta patrimonial. O responsável ficará, então, sujeito à multa de natureza reparadora, proporcional ao dano causado.

As multas tem sido uma forma encontrada de fazer a reparação patrimonial das compras e movimentação financeira. Dessa forma, como percebemos movimentar o dinheiro público tem sido uma tarefa sujeita a vários parâmetro da lei se aplicados de forma errada.

Com isso ficam evidenciados na pesquisa alguns pontos que ensejam na desaprovação de contas.

- a) O não entendimento da dinâmica das leis, portarias e decretos.
- b) O uso incorreto dos recursos fundo a fundo com dotação específica
- c) Falhas nas licitações
- d) Desvios dos recursos para fins não específicos
- e) Acordos políticos.

Assim, percebemos que as dificuldades pairam sobre aspectos possíveis de serem solucionados. Falhas que necessitam mais que responsabilidades dos gestores, e sim compromisso social e jurídico.

6 CONCLUSÃO

Falar de serviço público e responsabilidades públicas de prestar contas foi e é desafiador, pois aborda a tênue relação entre aspectos teóricos e práticos de uma mesma

realidade política e administrativa. Discutir as responsabilidades dos gestores e suas contas tem o agravante de que, sendo um ponto de interseção, permitem dúvidas e ambiguidades referentes a aspectos variados tanto do ponto de vista teórico quanto do prático.

Percebemos na aplicação dessa pesquisa em Baturité que existem dois regimes jurídicos de aprovação das contas públicas:

a) o que abrange as denominadas *contas de governo*, exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá *parecer prévio* (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX);

b) o que alberga as chamadas *contas de gestão*, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em *acórdão*, que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicação de multas. Em alguns casos o Prefeito exerce também a função de administrador.

No que concerne ao caso estudado em Baturité, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará vem rotineiramente julgando esses Prefeitos quando atuam como ordenadores de despesas. Nos últimos 20 anos vários deles tiveram suas contas desaprovadas e dois deles ficaram impossibilitados de concorrer por oito anos ao cargo de gestão pública em Baturité. Essa posição vai de encontro à decisão da Corte Suprema, já que o juiz natural para julgar as contas do Chefe do Poder Executivo, seja ele Prefeito, Governador ou Presidente da República é do Poder Legislativo.

No entanto, o tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará assim não entende e vem julgando essas contas e o que é pior, com a nova interpretação da Súmula de nº 1 do STE o resultado pode ser desastroso para alguns prefeitos.

Portanto, aceitar que o Tribunal de Contas dos Municípios julgue Contas Prestadas pelo Chefe do Executivo Municipal é descumprir de forma clara o Princípio constitucional do Juiz Natural, insculpido no inciso LIII do artigo 5º da Lei Suprema, pois conforme a Constituição Federal o juiz natural do Chefe do Executivo Municipal é o Poder Legislativo Municipal, ou seja, a Câmara Municipal.

Diante da Controvérsia gerada cabe ao Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, resolver o impasse estabelecendo, de forma definitiva, os limites de atuação dos Tribunais de Contas em relação aos chefes dos diversos Poderes Executivos da Federação. Assim ficou evidenciado que existe um impasse na questão das responsabilidades de jugar as contas de gestão isso pode contribuir para as falhas, pois somente quem tem competência legal pode prestar contas.

A partir da realidade estudada, pode-se acalentar a “utopia” de que as políticas de gestão contemplarão a melhor forma de se usar o dinheiro público em nosso país. E que toda dificuldade em ter contas desaprovadas parte inteiramente do despreparo e fraudes ditas conscientes, ou seja, na maioria das vezes os gestores são orientados dos riscos e responsabilidades. Fazendo disso parte primordial da educação do homem. Ou seja, cabe no caso do Chefe do Poder Executivo Municipal, a emissão de parecer técnico-opinativo, seja em contas de governo seja em conta de gestão.

Espera-se a oportunidade de posteriores estudos sobre o tema, demais e profundas discussões enfocando a vertente para que se caminhe na perseguição dessa meta de totalidade formacional do homem, buscando novas formas de efetivação, novas análises e críticas e, por conseguinte, avanços nessa direção.

7 REFERENCIAIS

BRASIL. **Lei 4.320 de 17 de março de 1964**: anotada, revisada e atualizada. / Oswaldo Albanez. Ribeirão Preto, SP: Ed. IBRAP, 2001.

_____. **Tomada de Contas Especial**: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública. 2. ed. 2 tiragem. Brasília, DF: Editora Brasília Jurídica, 2003.

CASTRO, José Nilo de. **A defesa dos prefeitos e vereadores**, em face do decreto-lei n. 201/67. 2. ed., rev., atual. e ampl. de acordo com a Constituição de 1988. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

_____. **Julgamento da contas municipais**. 2. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

_____. **Direito municipal positivo**. 5 ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COSTA, Epaminondas da. **Manual do patrimônio público**: responsabilidades dos agentes políticos e administrativos na gestão do dinheiro público – teoria e prática. Belo Horizonte: Inédita, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal**, questões práticas na função do ordenador de despesa; na terceirização da mão-de-obra; na função do controle administrativo. 2. ed. rev., atual e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

IOB Informações Objetivos. **Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública**, 2000.

JUS Navegandi/ [http/ www.Doutrina/ uol.com.br/](http://www.Doutrina/uol.com.br/) 16/12/ 2007. p 123.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**: o direito dos administrados dentro da lei n° 8.429/92. 1. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004.

MILESKI, Helio Saul. **Controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

REIS, Heraldo da Costa. **Prestação de contas**; contas de gestão – contas de governo – contas de entidade. Rio de Janeiro: IBAM/ SPMC, 1998.

BRASIL. **Lei 4.320 de 17 de março de 1964**: anotada, revisada e atualizada. / Oswaldo Albanez. Ribeirão Preto, SP: Ed. IBRAP, 2001.

_____. Constituição (1988). **Constituição de República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

AGUIAR, Afonso Gomes. **O tribunal de Contas na Ordem Constitucional** / Afonso Gomes Aguiar; Márcio Paiva de Aguiar. Rio – São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2003.

Constituição da República Federativa do Brasil, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1998

DOISE, W. Que Universidade para os Direitos Humanos? in ALBALABERTRAND, L.(org) **Cidadania e Educação: Rumo a uma prática significativa**, Campinas, SP; PAPIRUS; Brasília UNESCO, 1999, tradução Mônica Saddy Martins.

LOURO, G.L. A escola e a pluralidade dos tempos e espaços in COSTA, M.V. (org) **A escola Básica na Virada do Século: Cultura, Política e Currículo**. São Paulo, Cortez, 1996

MINAYO, M^a Cecília de S. (org). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998;

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Modernidade, Globalização e Exclusão: Vertentes Interpretativas**; http://vu.re.unb.br/vu_pt/VUcourses/GSED/MODERNIDADE.htm. 1999 Pp. 16.

NETTO, José Paulo – **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal** São Paulo, Cortez, 1995, 2^aed. – Coleção Questões da Nossa Época, v .20.

NIDELCOFFI, M. Tereza. – **Uma Escola Para o Povo** – São Paulo, Brasiliense. 38^a edição;

NOGUEIRA, Adriano. **Contribuições d Interdisciplinaridade: Para a Ciência, para a Educação, para o Trabalho Sindical**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1996;

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da Práxis**. [Tradução de Luis Fernando Cardoso]. RJ: Paz e Terra, 1977.

APENDICE 01: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa: a responsabilidade dos gestores públicos na prestação de contas no município de Baturité-Ce

JUSTIFICATIVA, OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS: O motivo que nos leva a estudar o problema é tentar contribuir para esclarecimentos sobre as dificuldades e responsabilidades que os gestores públicos têm em Baturité na prestação de suas contas, tendo como objetivo principal **Fazer uma análise da responsabilidade desses gestores públicos na efetivação dessa prestação de contas.** A pesquisa não tem a intenção de agredir ou culpar partidos políticos ou grupos políticos locais, pois o pesquisador irá atuar de forma imparcial, apolítica durante todo o processo de entrevistas e análise documental. **O conteúdo da pesquisa servirá unicamente para atender as exigências de término do curso de pós-graduação em Gestão Governamental da UNILAB.** Iremos utilizar a entrevista semiestruturada com ex-gestores e gestores atuais e fazer uma análise das contas desaprovadas nos arquivos do poder legislativo- câmara dos vereadores de Baturité Ceará.

DESCONFORTOS RISCOS E BENEFÍCIOS: a pesquisa não apresenta nenhum risco físico, emocional e estrutural nem ao pesquisador e ou aos pesquisados. A abordagem será única e direta servindo apenas para a aplicação do questionário semiestruturado.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO.

Você será esclarecido (a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. É livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. O pesquisador) irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da análise serão enviados para você e permanecerão confidenciais. Seu nome ou o material das entrevistas não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado (a)

em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Uma cópia deste consentimento informado será arquivada no Curso de pós-graduação em Gestão Governamental da UNILAB e outra será fornecida a você.

CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO POR EVENTUAIS DANOS: A participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional. Caso você venha a ter qualquer dano em relação a esta pesquisa o pesquisador irá assumir em sua totalidade as responsabilidades.

DECLARAÇÃO DO PARTICIPANTE OU DO RESPONSÁVEL PELA PARTICIPANTE

Eu, _____ fui informada (o) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e motivar minha decisão se assim o desejar. A professora orientadora DRA RAFAELLA PESSOA E O ALUNO PESQUISADOR MARCOS ANTONIO DA SILVA certificou-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais. Também sei que caso existam gastos adicionais, estes serão absorvidos pelo PESQUISADOR MARCOS ANTONIO DA SILVA. Em caso de dúvidas poderei chamar o estudante MARCOS ANTONIO DA SILVA e a professora orientadora DRA RAFAELLA PESSOA nos telefones (85) 99303038 e 88983130 e 97489327 ou o Comitê de Ética em Pesquisa da UNILAB situado na cidade de Redenção Ceará. Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Nome

Assinatura do Participante

Data

APENDICE 2
ROTEIRO DE ENTREVISTA
ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

IDENTIFICAÇÃO _____

INSTITUIÇÃO _____

- **COMO GESTAR A COISA PÚBLICA**
- **DIFICULDADES DO GESTOR NA AVALIAÇÃO DAS CONTAS DE GESTÃO E GOVERNO**
- **RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA PRESTAÇÃO DE CONTAS**
- **PONTOS CRÍTICOS E RELEVANTES DAS CONTAS PÚBLICAS**
- **CONTAS DE GOVERNO E GESTÃO**