



# Tribunais de Contas e Jurimetria: Contas rejeitadas e seus possíveis reflexos eleitorais

**Gilson Piqueras Garcia**

Coordenador Técnico da Escola de Gestão e Contas e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Doutor em Ciência e Tecnologia pela UNESP, Engenheiro Civil e Mestre em Engenharia pela USP.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é descrever a lista de responsáveis por contas julgadas irregulares com possíveis reflexos eleitorais entregue pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2020, em função das variáveis do processo. O problema de pesquisa ou pergunta de partida é: como se distribui essa lista em função das variáveis?. Este é um estudo exploratório, descritivo e quantitativo que utiliza a Jurimetria. Jurimetria é a Estatística aplicada ao Direito. A pesquisa se justifica na medida em que é necessário conhecer a aplicação concreta da lei, para aperfeiçoar o processo legislativo e melhorar a eficiência e eficácia dos Tribunais de Contas a partir da utilização de matrizes de risco baseadas em dados no planejamento de auditorias. As distribuições da lista de responsáveis em função das variáveis são apresentadas por meio da Estatística Descritiva (Análise Exploratória de Dados), e, portanto, o objetivo do trabalho é cumprido.

**Palavras-chave:** Inelegibilidade. Tribunal de Contas. Jurimetria. Contas Irregulares. Eleições. TCU. TSE.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to describe the list of officials with accounts judged to be irregular with possible electoral reflexes delivered by the Federal Court of Accounts (TCU) to the Superior Electoral Court (TSE) in 2020, according to the process variables. The research problem or starting question is: how is this list distributed according to the variables?. This is an exploratory, descriptive and quantitative study that uses Jurimetrics. Jurimetrics is Statistics applied to Law. The research is justified insofar as it is necessary to know the concrete application of the law, to improve the legislative process and the efficiency and effectiveness of the Courts of Accounts



through the use of risk matrices based on data in the planning of audits. Distributions of the list of officials according to the variables are presented through Descriptive Statistics (Exploratory Data Analysis), and therefore, the objective of the work is accomplished.

**Keywords:** Ineligibility. Court of Accounts. Jurimetrics. Irregular Accounts. Elections. TCU. TSE.

## 1. INTRODUÇÃO

No ano de 2020, apesar da pandemia da Covid-19, as eleições municipais no Brasil foram mantidas, e, por isso, o Tribunal de Contas da União (TCU), como o faz em todo ano eleitoral, enviou ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a lista de responsáveis por contas julgadas irregulares com possíveis reflexos eleitorais. Essa lista é função da nova redação que a Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2010) deu à Lei de Inelegibilidade (BRASIL, 1990), determinando que aqueles que tiverem suas contas julgadas irregulares com dolo serão inelegíveis por um prazo de oito anos a partir do trânsito em julgado. Tal competência dos Tribunais de Contas deriva do artigo 71, inciso II, combinado com o artigo 49, inciso IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Segundo a Lei Eleitoral (BRASIL, 1997), a relação de responsáveis por contas julgadas irregulares com possíveis reflexos eleitorais deve ser entregue pelos Tribunais de Contas à Justiça Eleitoral até o dia 15 de agosto dos anos eleitorais. Em 2020, em função da pandemia da Covid-19, a entrega foi prorrogada para até 26 de setembro. A lista foi entregue pelo TCU ao TSE dia 14 de setembro e contém todos os responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares com possíveis reflexos eleitorais e trânsito em julgado a partir de 15 de novembro de 2012. Depois de disponibilizada, a relação tem sido atualizada diariamente. (BRASIL, 2020a).

O objetivo deste estudo é descrever a lista de contas julgadas irregulares com possíveis reflexos eleitorais em função de variáveis como região do país, unidade da Federação e município de origem das contas, função das pessoas responsáveis, ano do trânsito em julgado, ano de abertura do processo, duração do processo, tipo de processo, atuação do Ministério Público, aplicação de multa, imputação de débito e pedido de recursos.

Essa descrição será feita a partir da Jurimetria, que é a Estatística aplicada ao Direito. As distribuições das contas irregulares em função das variáveis serão apresentadas utilizando a Estatística Descritiva (Análise Exploratória de Dados). A Jurimetria é o polo quantitativo dos Estudos Empíricos do Direito, ligado ao Realismo Jurídico, corrente originária do Estados Unidos e que se preocupa com a aplicação concreta da lei, o campo do ser, em oposição ao Positivismo, predominante na Europa Continental, que foca em aspectos mais abstratos, o campo do **dever ser**. Este trabalho justifica-se na medida em que existem poucos estudos sobre a aplicação da Jurimetria aos Tribunais de Contas no Brasil. Luvizotto e Garcia (2020a, 2020b) relatam diversos usos da Jurimetria no país. Oliveira (2016) e Oliveira-Castro, Oliveira e Aguiar (2018) conduziram uma pesquisa jurimétrica sobre a lista de responsáveis com contas irregulares com implicação eleitoral enviada pelo TCU ao TSE em 2014, enquanto Garcia (2020) utilizou a Jurimetria para detalhar a aplicação da lei de responsabilidade fiscal pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).



A pesquisa justifica-se ainda pela necessidade do conhecimento da aplicação concreta da lei para o aperfeiçoamento do processo legislativo e para a melhoria da eficácia e eficiência dos Tribunais de Contas por meio do uso de matrizes de risco baseadas em evidências no planejamento de suas auditorias.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2010) deu nova redação ao artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (BRASIL, 1990, grifos do autor).

Essa competência do TCU é dada pelo artigo 71, inciso II, da Constituição Federal (CF):

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

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (BRASIL, 1988).

Aos outros Tribunais de Contas, atribui-se também essa competência por força do artigo 75 da CF:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados



e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Segundo a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/1997), a relação de responsáveis por contas julgadas irregulares com possíveis reflexos eleitorais deve ser entregue pelos Tribunais de Contas à Justiça Eleitoral até o dia 15 de agosto dos anos eleitorais:

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.

[...]

§ 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 irrecorrível do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado. (BRASIL, 1997).

De acordo com Andrada e Barros (2010), a competência atribuída pelo inciso II do artigo 71 da CF aos Tribunais de Contas difere daquela do inciso I. As contas julgadas baseadas no inciso II referem-se às contas de gestão, e os responsáveis são os ordenadores de despesa, podendo atingir os chefes de executivo quando estes assumem tal papel. Isso normalmente se restringe aos Prefeitos de pequenos municípios, uma vez que a União, estados e grandes municípios têm estruturas administrativas de tal forma que os chefes de executivo raramente atuam como ordenadores de despesa. Ao exercer a competência dada pelo inciso I, os Tribunais de Contas enviam Parecer Prévio sobre as **contas de governo**, do chefe do executivo, ao poder legislativo, para que sejam julgadas. O Parecer Prévio é um documento elaborado pelos Tribunais de Contas, que contém a análise técnica formal da prestação de contas anuais dos chefes do Poder Executivo, para orientar o Poder Legislativo no julgamento dessas contas.

Conforme Bier e Assing (2019), a Lei da Ficha Limpa tem sua eficácia limitada, uma vez que, segundo entendimento do Superior Tribunal Federal (STF), os chefes do poder executivo, se não forem ordenadores de despesa, somente serão considerados inelegíveis se, após a entrega do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, tiverem suas contas julgadas irregulares pelo poder legislativo.

Segundo Furtado (2007), um tipo particularmente importante de **conta de gestão** é a **conta de gestão de convênio**. A obrigação de prestar essas contas é baseada no parágrafo único do artigo 70 da CF (“Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública 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 competência do TCU para fiscalizar essas contas vem do inciso VI do artigo 71 da CF (“fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”) e a competência para julgamento está contemplada no inciso II do artigo 71 da CF.

O órgão ou entidade repassador de recursos (conveniente) e o conveniado têm responsabilidade solidária. Os valores transferidos voluntariamente não se incorporam ao patrimônio do conveniado quando a conta do convênio é julgada regular pelo conveniente, mas somente quando o TCU emitir um julgamento pela regularidade. O conveniado não presta contas diretamente ao TCU, mas sim ao conveniente, e este presta conta ao TCU. No caso de omissão ou irregularidades, esgotadas as vias administrativas, será instaurada uma tomada de contas especial pelo conveniente ou pelo TCU, que será julgada pelo tribunal.

Oliveira (2016) estudou a relação com 10.512 contas julgadas irregulares com possíveis reflexos eleitorais entregue pelo TCU ao TSE em 2014. Dessa relação foram selecionadas duas amostras aleatórias de 371 contas cada, de modo a fazer inferências sobre as proporções da população (10.512 contas) com 95% de confiança e uma margem de erro de 5%.

A lista de contas julgadas irregulares com possíveis reflexos eleitorais, objeto deste estudo, é produto do julgamento das contas de gestão, competência atribuída aos Tribunais de Contas pelo inciso II do artigo 71 da CF. A Tabela 1 apresenta um modelo de análise para a inelegibilidade por contas julgadas irregulares:

Tabela 1 – Modelo de Análise

Conceito	Dimensão	Indicadores
Inelegibilidade por contas julgadas irregulares	Espacial	Pessoas/100.000 habitantes
		Contas/100.00 habitantes
	Função do responsável	Percentual por função
	Temporal	-
		-
	-	-
	Tipo de processo	Percentual por tipo de processo
	Ministério Público	Percentual por atuação do Ministério Público
	Motivo da irregularidade	Percentual por alínea do art. 16, III, da LOTCU
	Sanção	Percentagem da aplicação de multa
	Indenização	Percentagem da imputação de débito
	Recursos	Percentagem do pedido de recursos
	Convênios	Percentagem de convênios

Fonte: o autor.



### 3. MÉTODOS

Este é um estudo exploratório e descritivo, que utiliza técnica de pesquisa documental. Tem uma abordagem quantitativa e utiliza a Jurimetria, que é a Estatística aplicada ao Direito. Utilizou-se também a Ciência de Dados, para coleta, tratamento, seleção, filtragem e análise de dados, através do software estatístico livre R versão 4.0.0.

O primeiro conjunto de dados coletado foi a planilha disponibilizada na seção Lista Eleitoral do Sistema de Contas Irregulares do TCU, que traz a lista de responsáveis com contas julgadas irregulares com implicação eleitoral (CJIE). O sistema permite a atualização diária da lista até 31 de dezembro de 2020. Os dados foram coletados no dia 25 de outubro de 2020, resultando numa lista de 11.491 contas irregulares (BRASIL, 2020b).

A planilha coletada tem apenas 10 variáveis ou colunas (Ficha, Nome, CPF, UF, Município, Processo, Deliberações, Trânsito em julgado, Data final e Função). Por isso, foi feita outra coleta na sessão de jurisprudência do sítio eletrônico do TCU para poder dispor de um maior número de variáveis para a análise (BRASIL, 2020c). Assim, também no dia 24 de outubro de 2020, foram pesquisados os acórdãos de todos os tipos de processo, com datas entre primeiro de janeiro de 2010 e 24 de outubro de 2020, e os julgados de processos dos tipos Tomada de Contas e Prestação de Contas entre primeiro de janeiro de 2000 e 24 de outubro de 2020, com um resultado de 64.971 acórdãos. Essa nova planilha tem 14 variáveis (Tipo, Título, Data, Relator, Sumário, Processo, Tipo de processo, Interessado / Responsável / Recorrente, Entidade, Representante do Ministério Público, Unidade Técnica, Representante Legal, Assunto, Endereço do Arquivo).

Nessa planilha foi aplicado um filtro, através do pacote *data.table* do *software* estatístico R, para deixar para cada processo apenas a linha referente ao acórdão mais recente, uma vez que um mesmo processo dá origem a vários julgados, e para o nosso estudo interessa apenas o último julgado, resultando em 45.410 acórdãos. Os dois conjuntos de dados foram unidos através da função *inner\_join* do pacote *tidyverse* do *software* R, resultando numa nova planilha de 11.484 linhas e 23 colunas ou variáveis, com a diferença de sete linhas em relação à lista original. Essas linhas referem-se a acórdãos de relação, que não trazem sumários na busca, e por isso são de pouco interesse para o estudo. A diferença (sete linhas em 11.491) representa 0,06% da população e, portanto, não é significativa.

Para conduzir as análises com indicadores e proporções populacionais, foram coletadas as planilhas eletrônicas “Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação” e “Estimativas da população residente nos municípios brasileiros”, com data de referência em 1º de julho de 2020, no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020d). Essas planilhas foram unidas à planilha anterior de 23 colunas através da função *inner join*.

### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na lista de 11.491 contas julgadas irregulares com implicação eleitoral (CJIE), foi aplicado um filtro, através da função *duplicate*, na coluna CPF, para eliminar as linhas com CPF repetido,



uma vez que uma mesma pessoa pode ter mais de uma CJIE, chegando-se a uma quantidade de 7.314 pessoas com CJIE. Na Tabela 2 podemos observar que um quarto das pessoas tem mais de uma CJIE. Uma única pessoa tem 35 CJIE.

Tabela 2 – Pessoas com mais de uma conta irregular com implicação eleitoral (CJIE)

Número de CJIE superior a	Quantidade de pessoas	%
30	1	0,01
20	8	0,11
10	46	0,63
5	170	2,32
4	269	3,68
3	454	6,12
2	846	11,57
1	1.833	25,06

Fonte: o autor.

#### 4.1 DIMENSÃO ESPACIAL

A Tabela 3 mostra as quantidades de pessoas com contas julgadas irregulares com implicação eleitoral (PCJIE) e de contas (CJIE), além da razão de PCJIE e CJIE para cada 100.000 habitantes (PCJIE/100kha e CJIE/100kha), ordenadas segundo valor decrescente deste último indicador, para as Unidades da Federação. A média nacional de PCJIE/100kha é 3,5, e a média de CLIE/100kha é 5,5.

Tabela 3 – Pessoas (PCJIE) e Contas Julgadas Irregulares com Implicação Eleitoral (CJIE) por Unidade da Federação

Unidade da Federação	Pessoas (PCJIE)	Contas (CJIE)	População Estimada*	Pessoas para cada 100.000 habitantes	Contas para cada 100.000 habitantes
Roraima	105	204	631.181	16,6	33,7
Amapá	114	173	861.773	13,2	20,5
Maranhão	652	1337	7.114.598	9,2	18,9
Acre	90	156	894.470	10,1	17,7
Distrito Federal	315	495	3.055.149	10,3	16,4
Tocantins	179	231	1.590.248	11,3	14,7



Unidade da Federação	Pessoas (PCJIE)	Contas (CJIE)	População Estimada*	Pessoas para cada 100.000 habitantes	Contas para cada 100.000 habitantes
Paraíba	325	574	4.039.277	8,0	14,3
Amazonas	262	481	4.207.714	6,2	11,6
Piauí	241	346	3.281.480	7,3	10,6
Rondônia	142	187	1.796.460	7,9	10,5
Sergipe	166	224	2.318.822	7,2	9,7
Pará	417	788	8.690.745	4,8	9,2
Ceará	435	714	9.187.103	4,7	7,8
Alagoas	135	249	3.351.543	4,0	7,5
Mato Grosso	196	250	3.526.220	5,6	7,2
Rio Grande do Norte	168	248	3.534.165	4,8	7,1
Pernambuco	322	530	9.616.621	3,3	5,5
Goiás	228	346	7.113.540	3,2	4,9
Rio de Janeiro	528	797	17.366.189	3,0	4,6
Bahia	454	662	14.930.634	3,0	4,5
Mato Grosso do Sul	83	114	2.809.394	3,0	4,1
Paraná	273	365	11.516.840	2,4	3,2
Minas Gerais	476	651	21.292.666	2,2	3,1
Espírito Santo	87	94	4.064.052	2,1	2,3
Santa Catarina	133	163	7.252.502	1,8	2,3
Rio Grande do Sul	178	244	11.422.973	1,6	2,1
São Paulo	591	848	46.289.333	1,3	1,8
Exterior	19	20			
Total	7.314	11.491	211.755.692	3,5	5,5

\*BRASIL (2020d).

Fonte: o autor.





A Tabela 4 apresenta as quantidades de pessoas (PCJIE) e de contas (CJIE), além da razão de PCJIE e CJIE para cada 100.000 habitantes (PCJIE/100kha e CJIE/100kha), para as Regiões do país. Nota-se a grande polarização dos indicadores por habitante entre, de um lado, as Regiões Sul e Sudeste, e, do outro, as Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

Tabela 4 – Pessoas (PCJIE) e Contas Julgadas Irregulares com Implicação Eleitoral (CJIE) por Região

Região	Pessoas (PCJIE)	Contas (CJIE)	População Estimada*	Pessoas para cada 100.000 habitantes	Contas para cada 100.000 habitantes
Região Norte	1.309	2.220	18.672.591	7,0	11,9
Região Nordeste	2.898	4.884	57.374.243	5,1	8,5
Região Centro-Oeste	822	1.205	16.504.303	5,0	7,3
Região Sudeste	1.682	2.390	89.012.240	1,9	2,7
Região Sul	584	772	30.192.315	1,9	2,6
Exterior	19	20			
Total	7.314	11.491	211.755.692	3,5	5,5

\*BRASIL (2020d).

Fonte: o autor.

Na Tabela 5 podem ser observados os indicadores para os municípios com mais de 20 pessoas (PCJIE).

Tabela 5 – Pessoas (PCJIE) e Contas Julgadas Irregulares com Implicação Eleitoral (CJIE) por Município com mais de 20 PCJIE

Município	UF	Pessoas (PCJIE)	Contas (CJIE)	População Estimada*	Pessoas para cada 100.000 habitantes	Contas para cada 100.000 habitantes
São Luís	MA	214	466	1.108.975	19,3	42,0
Boa Vista	RR	72	136	419.652	17,2	32,4
Campina Grande	PB	35	108	411.807	8,5	26,2
Belém	PA	163	366	1.499.641	10,9	24,4
Macapá	AP	83	120	512.902	16,2	23,4
Aracaju	SE	103	139	664.908	15,5	20,9



Município	UF	Pessoas (PCJIIE)	Contas (CJIIE)	População Estimada*	Pessoas para cada 100.000 habitantes	Contas para cada 100.000 habitantes
João Pessoa	PB	94	156	817.511	11,5	19,1
Palmas	TO	46	55	306.296	15,0	18,0
Porto Velho	RO	70	92	539.354	13,0	17,1
Rio Branco	AC	47	69	413.418	11,4	16,7
Cuiabá	MT	74	103	618.124	12,0	16,7
Brasília	DF	315	495	3.055.149	10,3	16,2
Natal	RN	69	110	890.480	7,7	12,4
Teresina	PI	69	107	868.075	7,9	12,3
Maceió	AL	71	121	1.025.360	6,9	11,8
Fortaleza	CE	190	286	2.686.612	7,1	10,6
Manaus	AM	127	232	2.219.580	5,7	10,5
Goiânia	GO	80	145	1.536.097	5,2	9,4
Recife	PE	89	140	1.653.461	5,4	8,5
Curitiba	PR	104	154	1.948.626	5,3	7,9
Rio de Janeiro	RJ	332	510	6.747.815	4,9	7,6
Porto Alegre	RS	65	107	1.488.252	4,4	7,2
Campo Grande	MS	40	56	906.092	4,4	6,2
Belo Horizonte	MG	75	121	2.521.564	3,0	4,8
Salvador	BA	78	103	2.886.698	2,7	3,6
São Paulo	SP	232	363	12.325.232	1,9	2,9

\*BRASIL (2020d).

Fonte: o autor.

A Tabela 6 mostra as contas por tamanho do município. Considerou-se município pequeno aquele com até 50.000 habitantes, médio com população entre 50.000 e 500.000, e grande acima de 500.000 habitantes. Dos 5.586 municípios brasileiros (BRASIL, 2020d), 2.155 (38,6%) têm contas julgadas irregulares (CJIIE) na lista de 2020. Pode-se observar que o percentual aumenta com o tamanho do município e que todos os municípios grandes têm contas irregulares.



Tabela 6 – Frequência Absoluta e Relativa de Municípios com Contas Irregulares (CJIE) por Tamanho do Município

Município	População (habitantes)	Frequência	Com contas irregulares (CJIE)	%
Pequeno	Menor que 50.000	4.912	1646	33,5
Médio	Entre 50.000 e 500.000	626	461	73,6
Grande	Maior que 500.000	48	48	100,0
Total		5.586	2.155	38,6

Fonte: o autor.

A Tabela 7 apresenta as pessoas (PCJIE) e contas julgadas irregulares com implicação eleitoral (CJIE) por tamanho do município. Observa-se que o valor dos indicadores dos municípios médios é cerca de metade dos municípios pequenos e grandes.

Tabela 7 – Pessoas (PCJIE) e Contas Julgadas Irregulares com Implicação Eleitoral (CJIE) por Tamanho do Município

Município	Pessoas (PCJIE)	Contas (CJIE)	População total (habitantes)	Pessoas para cada 100.000 habitantes	Contas para cada 100.000 habitantes
Pequeno	2.660	4.162	66.392.768	4,0	6,3
Médio	1.705	2.565	78.380.500	2,2	3,3
Grande	2.949	4.764	66.982.424	4,4	7,1
<b>Total</b>		<b>11.491</b>	<b>211.755.692</b>	<b>3,5</b>	<b>5,5</b>

## 4.2 FUNÇÃO DO RESPONSÁVEL

A Tabela 8 mostra as pessoas (PCJIE) e as contas (CJIE), discriminando o percentual por tamanho do município e por função do responsável. Esses julgados são de contas de governo, competência atribuída aos Tribunais de Contas pelo inciso II do artigo 71 da CF. Nesse caso, os chefes do executivo (prefeitos, governadores e presidentes da República) somente são responsabilizados quando são ordenadores de despesa. Na coluna total, pode-se observar que os prefeitos respondem por cerca 40% das pessoas e contas, enquanto na lista constam apenas dois governadores e nenhum presidente da República. Oliveira (2016) estudou a lista que o TCU entregou ao TSE em 2014, com 10.512 contas (CJIE), e, a partir de duas amostras aleatórias, fez inferências sobre as proporções de diferentes funções, com margem de erro de 5%. As proporções para prefeito encontradas foram de 44,7% e 41, 2%, o que está bastante próximo do resultado deste estudo, e é um indício de relativa estabilidade dessa proporção ao longo do tempo.



Na Tabela 8, pode-se observar as frequências absolutas e relativas de contas por função de acordo com o tamanho do município. Nota-se que o prefeito é o responsável por três quartos das contas nos municípios pequenos, mas essa proporção cai para um quinto nos municípios grandes, o que confirma a hipótese de que os prefeitos atuam predominantemente como ordenadores de despesas nos municípios pequenos (ANDRADA e BARROS, 2010). Observa-se também que a proporção de contas de prefeitos nos municípios médios é metade da dos municípios pequenos. Isso faz com que os chefes do executivo dos municípios pequenos estejam mais expostos ao disposto no inciso II do artigo 71 da CF. Nos municípios médios e grandes, pode-se notar proporções maiores de diversos níveis hierárquicos, o que demonstra que esses municípios têm estruturas administrativas mais complexas, com maior delegação de responsabilidades.

Tabela 8 – Frequências Absolutas e Relativas (%) das Funções dos Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares com Implicação Eleitoral (CJIE)

Função	Pequenos		Médios		Grandes		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Prefeito	2.939	75,1	939	37,8	962	20,8	4.854	42,4
Secretário municipal ou estadual	245	6,3	254	10,2	347	7,5	857	7,5
Presidente de entidade beneficiária	239	6,1	360	14,5	711	15,4	1.324	11,6
Servidor	105	2,7	133	5,4	359	7,8	603	5,3
Membro de comissão de licitação	101	2,6	58	2,3	117	2,5	281	2,5
Diretor	50	1,3	114	4,6	510	11,0	694	6,1
Sócio	43	1,1	102	4,1	234	5,1	379	3,3
Coordenador	29	0,7	63	2,5	177	3,8	271	2,4
Gerente	27	0,7	27	1,1	78	1,7	134	1,2
Empregado	23	0,6	51	2,1	67	1,5	143	1,2
Tesoureiro	20	0,5	28	1,1	59	1,3	108	0,9
Beneficiário dos recursos	18	0,5	36	1,4	96	2,1	150	1,3
Representante	11	0,3	16	0,6	30	0,6	63	0,6
Outros	65	1,7	302	12,2	869	18,8	1.582	13,8
<b>Total</b>	<b>3.915</b>	<b>100,0</b>	<b>2.483</b>	<b>100,0</b>	<b>4.616</b>	<b>100,0</b>	<b>11.443</b>	<b>100,0</b>

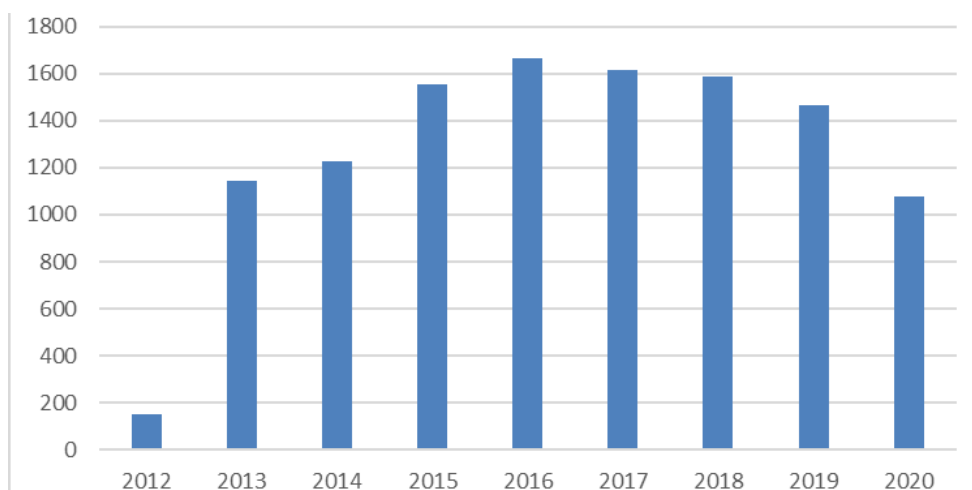
Fonte: o autor



### 4.3 DIMENSÃO TEMPORAL

O Gráfico 1 exibe as contas (CJIIIE) por ano de trânsito em julgado. Como, para o ano de 2012, constam somente os julgados a partir de 15 de novembro, e, para o ano de 2020, os julgados até 24 de outubro, conclui-se que existe uma relativa estabilidade na quantidade de julgados por ano no período observado.

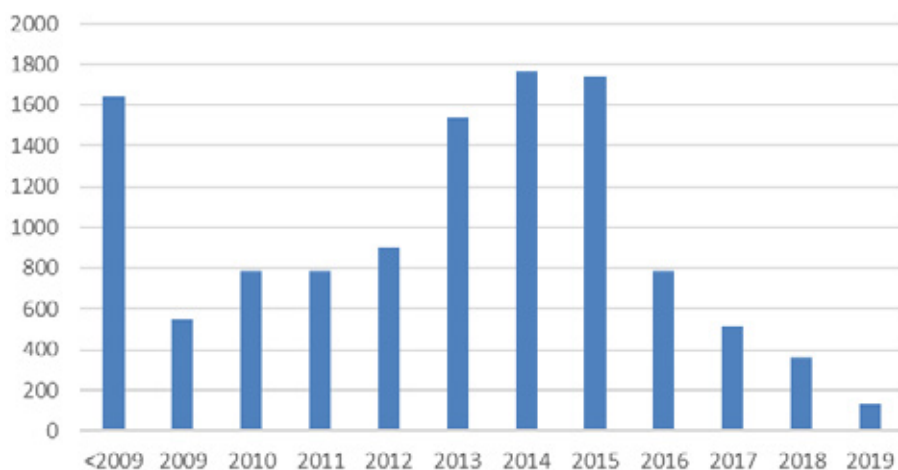
Gráfico 1 – Quantidade de Contas (CJIIIE) por Ano de Trânsito em Julgado



Fonte: o autor

O Gráfico 2 apresenta as quantidades de pessoas (PCJIIIE) e contas (CJIIIE) por ano de abertura do processo. Observa-se que as quantidades são menos estáveis que no gráfico anterior. Há um crescimento acentuado até 2015, quando ocorre um pico, seguido de um decréscimo também acentuado até o ano de 2019. Nota-se ainda um considerável número de contas cujo processo foi aberto antes de 2009 e que tiveram trânsito em julgado apenas no período entre 2012 e 2020.

Gráfico 2 – Quantidade de Contas (CJIIIE) por Ano de Abertura do Processo

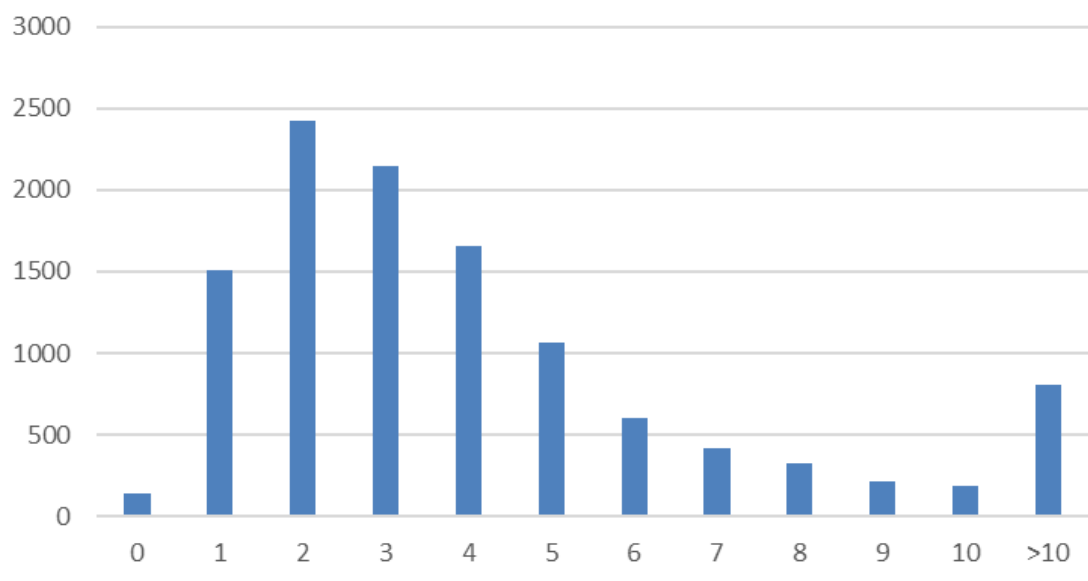


Fonte: o autor



O Gráfico 3 apresenta as frequências absolutas de contas (CJIE) por duração do processo. A duração foi calculada subtraindo o ano de abertura do processo do ano do trânsito em julgado e, por isso, é apresentada em número inteiro de anos. A duração zero significa que o trânsito em julgado se deu no mesmo ano de abertura do processo.

Gráfico 3 – Frequências Absolutas e Relativas de Contas (CJIE) por Duração do Processo



Fonte: o autor

A Tabela 9 mostra as medidas estatísticas de tendência central e de dispersão da duração dos processos e as compara com o estudo de Oliveira (2016). Pode-se observar, assim como no estudo da função dos responsáveis, valores bem próximos entre as duas listas, o que pode indicar uma relativa estabilidade na variável duração do processo.

Tabela 9 – Medidas Estatísticas de Tendência Central e de Dispersão da Duração dos Processos

	2020	2014 *
Mínimo	0	1
Primeiro quartil	2	2
Mediana	3	3
Média	4,25	4,03
Terceiro quartil	5	6
Máximo	25	18
Desvio padrão	3,44	2,92

\*Oliveira (2016)

Fonte: o autor

#### 4.4 TIPO DE PROCESSO

De acordo com o artigo oitavo da LOTCU (BRASIL, 1992), a tomada de contas especial para apurar irregularidades poderá ser instaurada tanto pela autoridade administrativa competente quanto pelo próprio TCU. Se o dano ao erário for inferior à quantia fixada anualmente pelo TCU para esse fim, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas. A Tabela 10 apresenta as frequências absoluta e relativa por tipo de processo, em que é possível observar que mais de 90% dos processos é, provavelmente, o percentual de processos com o valor do dano ao erário superior ao limite estabelecido anualmente pelo TCU.

Tabela 10 – Tipo de Processo

Tipo de processo	Frequência	%
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)	10.663	92,85
PRESTAÇÃO DE CONTAS (PC)	550	4,78
TOMADA DE CONTAS (TC)	227	1,98
SIGILOSO	42	0,37
REPRESENTAÇÃO (REPR)	2	0,02
Total	11.484	100,00

Fonte: o autor

#### 4.5 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

O art. 81 da LOTCU trata das atribuições do procurador geral junto ao TCU nas tomadas e prestação de contas:

II - comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões; (BRASIL, 1992).

A Tabela 11 exhibe as frequências absoluta e relativa conforme a atuação do Ministério Público (MP) junto ao TCU, em que nota-se que o MP deixou de atuar em quase 5% dos casos, o que é um resultado não esperado, uma vez que a LOTCU determina que a atuação do MP é obrigatória nos processos de tomada ou prestação de contas.



Tabela 11 – Atuação do Ministério Público junto ao TCU

Atuação do Ministério Público	Frequência	%
Atuou	10.960	95,4
Não atuou	524	4,6
Total	11.484	100,0

Fonte: o autor

#### 4.6 MOTIVO DAS IRREGULARIDADES

O inciso III do artigo 16 da LOTCU (BRASIL, 1992) lista as ocorrências que podem ser a causa de um julgamento pela irregularidade das contas:

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 ou antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. (BRASIL, 1992, grifos do autor).

Das 11.484 contas julgadas irregulares (CJIIIE), apenas 4.667 contêm o motivo do julgamento pela irregularidade no sumário. A Tabela 12 mostra as frequências absoluta e relativa por ocorrência, ou seja, a alínea ou combinação de alíneas do inciso I do artigo 16 do LOTCU infringidas.

Tabela 12 – Motivo do Julgado pela Irregularidade

Ocorrência (alíneas do art. 16, III, da LOTCU)	Frequência	%
a	2.472	52,97
b	867	18,58
c	272	5,83
d	315	6,75
a, b	319	6,84
a, b, c	28	0,60





Ocorrência (alíneas do art. 16, III, da LOTCU)	Frequência	%
a, b, c, d	5	0,11
a, b, d	27	0,58
a, c	92	1,97
a, c, d	1	0,02
a, d	68	1,46
b, c	123	2,64
b, c, d	26	0,56
b, d	32	0,69
c, d	20	0,43
Total	4.667	100,00

Fonte: o autor

#### 4.7 DIMENSÃO INDENIZATÓRIA

Furtado (2007, p.81) discute as dimensões dos processos de contas:

as dimensões do processo de contas produzem efeitos que são independentes. Isso significa que, por exemplo, o pagamento da multa (dimensão sancionatória) não exime o responsável da reparação do dano patrimonial pela quitação do débito imputado (dimensão indenizatória), nem impede a inclusão do responsável na lista dos inelegíveis (dimensão política).

A LOTCU trata, no seu art. 19, das indenizações nos julgados pela irregularidade das contas (CJIE):

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. (BRASIL, 1992).

A responsabilidade solidária está contemplada no inciso I do artigo 12 da LOTCU: “Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal: I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado.” (BRASIL, 1992). A Tabela 13 apresenta a frequência absoluta da imputação de débito no julgado das contas (CJIE).



Tabela 13 – Débito

Decisão	Frequência	%
Débito	9.645	84,0
Débito solidário	899	7,8
Total	11.484	100,0

Fonte: o autor

#### 4.8 DIMENSÃO SANCIONATÓRIA

As multas são tratadas nos artigos 57 e 58 da LOTCU:

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.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa [...] aos responsáveis por:

- I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;
- II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;
- IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;
- V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
- VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;
- VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal. (BRASIL, 1992).

Além das multas, a LOTCU prevê a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança:

Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na Seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. (BRASIL, 1992, grifo do autor).

A Tabela 14 expõe as frequências absolutas e relativas das multas e inabilitações.



Tabela 14 – Multas e Inabilitações

Decisão	Frequência	%
Multa	9.153	79,7
Inabilitação	916	8,0
Total	11.484	100,0

Fonte: o autor

#### 4.9 RECURSOS

Os recursos são tratados no artigo 32 da LOTCU:

Recursos

[...]

Art. 32. De decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de:

I - reconsideração;

II - embargos de declaração;

III - revisão. (BRASIL, 1992).

A Tabela 15 expõe as frequências absoluta e relativa dos recursos ou combinação de recursos. Nota-se que mais de um quarto das contas (CJIE) foram objeto de recurso.

Tabela 15 – Recursos

Recurso	Frequência	%
Reconsideração	1.859	16,2
Embargos de declaração	570	5,0
Revisão	202	1,8
Reconsideração e embargos de declaração	363	3,2
Reconsideração e revisão	51	0,4
Reconsideração, embargos de declaração e revisão	26	0,2
Embargos de declaração e revisão	16	0,1
Total recursos	3.087	26,9
Sem recursos	8.397	73,1
Total	11.484	100

Fonte: o autor



## 4.10 CONVÊNIO

A competência para controlar as contas de gestão de convênio é dada pelo inciso VI do artigo 71 da CF:

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

[...]

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (BRASIL, 1988, grifo do autor).

A Tabela 16 apresenta as frequências absoluta e relativa das contas de gestão de convênio. Nota-se que cerca de 40% das contas (CJIIIE) são de convênio.

Tabela 16 – Convênio

Decisão	Frequência	%
Convênio	4.480	39,0
Total	11.484	100,0

Fonte: o autor

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contas julgadas irregulares com implicação eleitoral foram descritas, apresentando suas distribuições segundo as variáveis do processo: unidade da federação, município, região do país, tamanho do município, função do responsável, ano do trânsito em julgado, ano de autuação do processo, duração do processo, tipo de processo, atuação do ministério público junto ao TCU, motivo de abertura do processo, indenização e sanção. Foram ainda desenvolvidos indicadores, o que possibilita comparações entre os diferentes níveis das variáveis do processo.

Os indicadores de pessoas (PCJIIIE) ou contas (CJIIIE) por cem mil habitantes são mais adequados que as frequências absolutas ou relativas, para se fazer comparações dentro da dimensão espacial. Um achado importante é a grande polarização dos indicadores populacionais entre as regiões e suas unidades da federação e municípios. Temos as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de um lado, com altos índices, e as regiões Sul e Sudeste, do outro, com baixos índices. Outro achado importante é que os valores dos indicadores para os municípios médios são aproximadamente metade dos valores para os municípios pequenos e grandes. Sugere-se que estudos posteriores sejam conduzidos de forma explicar essas significativas diferenças entre indicadores por município, unidade da Federação e região do país, e por porte do município.



Outro achado importante é a grande diferença entre as frequências relativas de prefeito na função do responsável pelas contas irregulares, por porte do município (75,1% nos municípios pequenos, 37,8% nos médios e 20,8% nos grandes). Esse resultado confirma a hipótese, levantada no referencial teórico, de que o julgamento das contas de gestão, competência atribuída ao TCU pelo inciso II do artigo 71 da CF, tem alcance muito maior entre os chefes de executivo de municípios pequenos. A análise da dimensão temporal mostrou que a distribuição de contas por ano de trânsito em julgado é mais uniforme que a por ano de abertura do processo, quando se tem um pico acentuado em 2014, provavelmente porque o TCU tem mais controle sobre o fluxo de julgados, que é função da sua capacidade de processamento e julgamento, do que sobre o fluxo de abertura de processos. A duração média dos processos é de 4,25 anos, valor próximo ao encontrado por Oliveira (2016) para a lista de 2014 (4,03 anos).

Os objetivos do trabalho foram, portanto, cumpridos. A limitação do trabalho é que ele é quantitativo. Ele responde a perguntas do tipo “**como?**”, mas não responde a perguntas do tipo “**por quê?**”. Essa limitação aponta para a sugestão de trabalhos futuros. Sugere-se que sejam conduzidos estudos para explicar os achados desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADA, A. C. D.; BARROS, L. C. O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 77, n. 4, p. 53-75, out/dez. 2010 |

BIER, C. A.; ASSING, T. M. O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas e a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa para fins de inelegibilidade dos prefeitos municipais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n.2, p. 46-73, jul./dez. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

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. Brasília, Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Presidência da República. Brasília, Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp135.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm#art2). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Presidente do TCU entrega ao presidente do TSE a lista dos gestores com contas julgadas irregulares**. Brasília, TCU, 2020a. Disponível em:



<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/presidente-do-tcu-entrega-ao-presidente-do-tse-a-lista-dos-gestores-com-contas-julgadas-irregulares.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Sistema de Contas Irregulares**. Disponível em: <https://contasirregulares.tcu.gov.br/ordsext/f?p=105:2:::NO:1>. Brasília, TCU, 2020b. Acesso em: 25 out 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Brasília 2020c. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Brasília, IBGE, 2020d. Acesso em: 25 out. 2020.

GARCIA, G. P. Vigência e desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jurimetria e Tribunais de Contas: um estudo quantitativo sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. São Paulo: v. 1, n. 5, p. 49-64, 1 sem 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/8/Cadernos%205>. Acesso em: 01 ago 2020.

FURTADO, J. R. C. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**. Brasília, n. 109, p. 61-89, 2007.

LUVIZOTTO; C. L.; GARCIA, G. P. A Jurimetria e os tribunais de contas. **Anais do I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas; V Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas e XXX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil**, 11-14 nov. 2019 / coordenado por Instituto Rui Barbosa. Curitiba: IRB, p. 366-380, 2020a. Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Anais\\_CITC-final.pdf](https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Anais_CITC-final.pdf). Acesso em: 06 ago 2020.

LUVIZOTTO; C. L.; GARCIA, G. P. A Jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista Controle**. Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 46-73, jan./jun. 2020b. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/585>. Acesso em: 01 ago 2020.

OLIVEIRA, A. Comportamento de gestores de recursos públicos: identificação de contingências previstas e vigentes relativas à prestação de contas. 2016. Tese (Doutorado em Ciências do Comportamento) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, 2016.

OLIVEIRA-CASTRO, J. M.; OLIVEIRA, A.; AGUIAR, J. C. Análise comportamental do direito: aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União a gestores com contas irregulares. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, São Paulo, v. 5, n. 2, 2018. p. 146-161.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

