

FACULDADE DAMÁSIO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM DIREITO ELEITORAL

ANA CRISTINA SALLES VALENTE

**A INELEGIBILIDADE EM DECORRÊNCIA DA REJEIÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO
ORDENADOR DE DESPESAS**

São Paulo
2019

ANA CRISTINA SALLES VALENTE

**A INELEGIBILIDADE EM DECORRÊNCIA DA REJEIÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO
ORDENADOR DE DESPESAS**

**Monografia submetida à Faculdade
Damásio para a obtenção do título de
Especialista em Direito Eleitoral**

**Orientador: Professor Doutor Ronny Max
Machado**

**São Paulo
2019**

FACULDADE DAMÁSIO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO ELEITORAL

ANA CRISTINA SALLES VALENTE

**A INELEGIBILIDADE EM DECORRÊNCIA DA REJEIÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO
ORDENADOR DE DESPESAS**

TERMO DE APROVAÇÃO

Esta monografia apresentada no final do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Eleitoral, na Faculdade Damásio, foi considerada suficiente como requisito parcial para obtenção do Certificado de Conclusão. O examinado foi aprovado com a nota _____

São Paulo, ___ de _____ de 2019

Dedico este trabalho aos meus pais, Valfredo e Maria Helena, que nunca mediram esforços por minha educação e tudo fazem por minha felicidade.

“Tudo evolui; não há realidades eternas: tal como não há verdades absolutas.”

Friedrich Nietzsche

FACULDADE DAMÁSIO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO ELEITORAL

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Eu, Ana Cristina Salles Valente, CPF 023.821.119-33, RG 3.095.935, declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e autoral conferido ao presente Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, intitulado **A INELEGIBILIDADE EM DECORRÊNCIA DA REJEIÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO ORDENADOR DE DESPESAS**, isentando a Faculdade Damásio, a coordenação do curso e o orientador Ronny Max Machado de toda e qualquer responsabilidade acerca deste trabalho.

Ana Cristina Salles Valente

PREFÁCIO

Dentre as modificações introduzidas pela Lei da “Ficha Limpa” está questão do órgão julgador competente para julgar as contas de agentes públicos que exercem função de ordenador de despesas, na inelegibilidade apontada o art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu a respeito do tema com caráter de repercussão geral nos Recursos Extraordinários 848.826/DF e 729.744/MG. Contudo, as decisões proferidas não tiveram votação unânime, sendo uma delas com escore bastante apertado. Desse modo, por possuir duas fortes correntes defensáveis, a doutrina continua a refletir e se preocupar com a verdadeira intenção e efetividade da norma.

Sendo assim, o presente trabalho se propõe a um estudo sobre a inelegibilidade por rejeição de contas e a competência para o julgamento das contas de chefes do poder executivo que venham a atuar como ordenadores de despesas.

RESUMO

A presente monografia procura mostrar os pontos mais importantes a respeito da competência para julgar as contas de gestores públicos em que a rejeição configure a inelegibilidade descrita no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90, alterada pela Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da "Ficha Limpa"), especialmente no que se refere aos agentes públicos que exercem função de ordenador de despesas. Ao realizar a análise da decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 848.826/DF, examina-se a competência dos Tribunais de Contas esclarecendo-se a sua finalidade jurisdicional e a sua função auxiliar aos órgãos legislativos. Dessa forma, o trabalho tem como questão central a competência para a análise de contas do agente público, chefe do poder executivo municipal, que exerce função de ordenador de despesas.

Palavras-chave: Tribunal de contas. Jurisdição. Inelegibilidade. Ordenador de despesas.

ABSTRACT

The present work intends to display the most important issues regarding the capability to judge public agent's accounts when rejection applies to the ineligibility aspects described in art. 1st, subsection I, item g of the Supplementary Law 64/04, updated by Supplementary Law 135/2010 ("Ficha Limpa Law"), specially with reference to public agents that hold the position of Expenses Authorizer. When analyzing the decision of the Federal Supreme Court on the Extraordinary Appeal 848.826/DF, this study examines the capability of Federal Audit Courts, clarifying its judicial purpose and its support role in favor of the Legislative Bodies. Thus, this monograph has as a central investigation the capability and jurisdiction of Audit Court regardless the pronouncement of the Legislative Power relating the public agent accounts analysis, Head of the Municipal Executive Power, when acting as Expenser Authorizer.

Key words: Audit Court. Jurisdiction.. Legislative Bodies. Ineligibility. Expenses Authorizer.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade**
- ADIn – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade**
- AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral**
- AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo**
- AIRC – Ação de Impugnação de Registro de Candidatura**
- CE – Código Eleitoral**
- CPC – Código de Processo Civil**
- CF – Constituição Federal**
- Cta - Consulta**
- D – Decreto**
- DJ – Diário da Justiça**
- DJe – Diário da Justiça eletrônico**
- EC – Emenda Constitucional**
- LC – Lei Complementar**
- DL - Decreto-lei**
- MS – Mandado de Segurança**
- RE – Recurso Extraordinário**
- REsp – Recurso Especial**
- REspe – Recurso Especial Eleitoral**
- RO – Recurso Ordinário**
- Rp – Representação Eleitoral**

LISTA DE SIGLAS

- PRE – Procuradoria Regional Eleitoral**
- PGE – Procuradoria-Geral Eleitoral**
- TCU – Tribunal de Contas da União**
- TCE – Tribunal de Contas do Estado**
- TRE – Tribunal Regional Eleitoral**
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral**
- STJ – Superior Tribunal de Justiça**
- STF – Supremo Tribunal Federal**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 A INELEGIBILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS PELA REJEIÇÃO DE CONTAS.....	16
1.1 CONCEITO E NATUREZA DAS INELEGIBILIDADES.....	16
1.2 INELIGIBILIDADES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS	19
1.3 AS INOVAÇÕES DA LEI DA FICHA LIMPA	21
1.4 A PREVISÃO DA INELEGIBILIDADE PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS	23
1.5 A DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART.1º, INCISO I, ALÍNEA “G”, DA LEI DA FICHA LIMPA	27
2 A CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL	29
2.1 A JURISDIÇÃO E A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NOS ESTADOS.....	29
2.2 O ALCANCE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DOS ESTADOS NA APRECIAÇÃO DE CONTAS.....	32
2.3 A FISCALIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	35
2.4 AS CONTAS DE GOVERNO E AS CONTAS DE GESTÃO DO PREFEITO MUNICIPAL	37
2.5 AS DIVERGÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS E DOUTRINÁRIAS A RESPEITO DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL ORDENADOR DE DESPESAS.....	40
3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL	45
3.1 OS PRECEDENTES AFETADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	45
3.2 O RECONHECIMENTO DA REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA.....	47
3.3 O ENTENDIMENTO MINORITÁRIO PELA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS	49
3.4 O ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO PELA COMPETÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES	55
3.5 O ENTENDIMENTO EM CASO DE OMISSÃO NO JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL.....	59
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS	66

INTRODUÇÃO

O controle sobre finanças públicas sempre foi de importância ímpar para o Estado Democrático de Direito. Por meio do controle externo, seja pelo Poder Legislativo ou pelo Tribunal de Contas, é realizada a fiscalização dos agentes políticos – eleitos pelo povo – que aplicam os recursos públicos pertencentes a todos os cidadãos. Trata-se do povo estar vigilante à *res publica*.

Fiscaliza-se a destinação dos recursos no tempo presente, para escolher melhores gestores para o patrimônio coletivo no futuro. O mau administrador deve tornar-se impossibilitado de retornar ou assumir novo cargo público. E é nesse condão que se estabelece a inelegibilidade por rejeição de contas.

A Lei Complementar n. 135 de 4 de junho de 2010 – definida como a Lei da Ficha Limpa, que alterou a Lei Complementar n. 64 de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades) - desde o começo de sua vigência, tem gerado muitas discussões e questões jurídicas controvertidas a respeito da sua aplicação. Não foi diferente para a inelegibilidade pela rejeição de contas descrita no art. 1º, inciso I, alínea "g", da citada legislação. O ponto crucial deste dispositivo, para o trabalho em tela, se refere ao órgão competente para julgar as contas dos gestores públicos que, em alguns casos, ao ocuparem o cargo de chefe do poder executivo municipal, assumem a qualidade de ordenador de despesas.

O Supremo Tribunal Federal, por meio dos Recursos Extraordinários n. 848.826/DF¹ e 729.744/MG², já decidiu o tema, de forma conjunta, atribuindo-lhes repercussão geral. O primeiro e principal recurso abordou a questão da competência – entre o Tribunal de Contas estadual ou a Câmara de Vereadores – para julgar as contas do Prefeito Municipal ordenador de despesas. O segundo recurso – definida a competência do poder legislativo municipal – traz a resolução da eventual omissão de análise das contas do Prefeito pela Câmara de Vereadores, sendo a desaprovação do Tribunal de Contas insuficiente para a declaração de inelegibilidade.

Dessa forma, o objeto central desta monografia define-se, principalmente, na temática exposta acima, no enfrentamento de duas possibilidades: se as contas de gestão do Prefeito, ordenador de despesa, estariam sob a jurisdição do Tribunal de Contas ou estariam sob a tutela do Poder Legislativo; e, em momento seguinte, a possível caracterização de

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **RE 848.826/CE**. Rel. Min. Roberto Barroso. Rel. p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 10.08.2016. Publicado: 24.08.2017 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>> Acesso em: 26/02/2019

² _____. Supremo Tribunal Federal – STF. **RE 729.744/MG**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 10.08.2016 Publicado: 23.08.2017 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>> Acesso em: 26/02/2019

inelegibilidade no caso de parecer pela rejeição das contas exarado pelo Tribunal de Contas e a omissão na apreciação dessas contas pela câmara de vereadores.

A matéria controvertida fixada sobre a competência julgadora das contas é ainda muito questionável para os doutrinários no sentido de que a posição majoritária da Corte Suprema esteja contribuindo verdadeiramente para a efetividade da norma e a intensão do legislador. Por esse motivo, decidiu-se por melhor refletir a respeito da decisão estabelecida pelo Recursos Extraordinários n. 848.826/DF e 729.744/MG, com o fim de identificar os reflexos que as teses de repercussão geral possam vir a produzir sobre o controle externo.

O estudo um pouco mais aprofundado do tema tem por justificativa proporcionar uma maior reflexão para as futuras eleições municipais que virão no ano de 2020, bem como uma aplicação efetiva da verdadeira intenção da norma. Entende-se, ainda, que tal pesquisa possa trazer alguma contribuição acadêmica no sentido de buscar uma melhor compreensão a respeito da decisão que modificou questões relativas ao julgamento do Prefeito que assume a condição de ordenador de despesas.

Para atingir o núcleo da questão proposta, será preciso percorrer por uma breve explanação a respeito das inelegibilidades; esclarecer a finalidade jurisdicional da Corte de Contas, bem como a sua função auxiliar aos órgãos legislativos; e por fim, a análise das decisões da Suprema Corte a respeito do tema.

Desse modo, no primeiro capítulo, serão abordadas as inelegibilidades, com ênfase no conceito e na natureza jurídica, a classificação como constitucionais e infraconstitucionais e as principais inovações da Lei da Ficha Limpa, especialmente as relativas à inelegibilidade pela rejeição de contas.

Num segundo momento, buscar-se-á examinar a jurisdição, a competência dos Tribunais de Contas e o alcance de suas decisões; a fiscalização do poder legislativo prevista na Constituição Federal; o conhecimento a respeito das contas de governo e das contas de gestão, bem como, as divergências jurisprudenciais e doutrinárias a respeito da competência para o julgamento das contas do Prefeito Municipal ordenador de despesas.

Por fim, no terceiro e último capítulo, serão contempladas as decisões do Supremo Tribunal Federal e as teses por ele firmadas no que se refere à competência para julgamento das contas do chefe do poder executivo municipal ao atuar como ordenador de despesas e as consequências, no caso de ausência de julgamento do poder legislativo.

Este trabalho terá como modalidade a pesquisa teórica, utilizando o método dedutivo. A análise buscará apoio básico nos julgados dos Tribunais Regionais e Superiores, nos livros da área de Direito Eleitoral, bem como em consultas aos artigos publicados de renomadas revistas jurídicas e na internet. Pretende-se comparar e demonstrar a evolução dos julgados do Tribunais Eleitorais ante a aplicação da Lei da Ficha Limpa no que se refere à inelegibilidade pela rejeição de contas.

São considerados pilares da pesquisa, os julgados do Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários n. 848.826/DF e 729.744/MG - que auxiliarão no desenvolvimento, na aplicação dos conceitos e na fundamentação jurídica.

O trabalho intelectual desenvolvido no texto a seguir anseia não apenas reproduzir ou enfatizar a existência de um problema expresso, mas, especialmente, compreender uma questão que atualmente parece não atingir um objetivo prático e moral, cujas consequências de sua perpetuação oferecem sérios riscos as conquistas democráticas e solidificadas no país.

1 A INELEGIBILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS PELA REJEIÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas é essencial à forma de governo republicana, informando todas as questões relacionadas à destinação das finanças públicas por aqueles que exercem as funções públicas representando o povo. É pelo parágrafo único do art. 70³ da Constituição Federal que é atribuída a obrigação de prestar contas ao gestor público que utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra bens e valores públicos. Tendo sido prestadas as contas ao órgão competente, este pode aprová-las, aprová-las com ressalvas ou desaprová-las. É precisamente quando ocorre a desaprovação de contas por resultado do dolo do agente público que será possível falar em inelegibilidade dos agentes públicos pela rejeição de contas, a teor do art.1º, I, “g”, da Lei Complementar n. 64/90. (LOPES, 2018, p. 116)

Dentro desse aspecto, para iniciar a compreensão do objeto do presente trabalho, neste primeiro capítulo, pretende-se mostrar, de forma geral, o conceito e a natureza jurídica das inelegibilidades e onde se apresentam dentro do ordenamento jurídico. Em seguida, almeja-se adentrar parcialmente no tema central, dando enfoque aos requisitos para a configuração da inelegibilidade por rejeição de contas e ao órgão competente para o seu reconhecimento e por fim, a declaração de constitucionalidade do art.1º, inciso i, alínea “g”, da Lei da Ficha Limpa.

1.1 CONCEITO E NATUREZA DAS INELEGIBILIDADES

Compreende-se o conceito de inelegibilidade por meio da definição de elegibilidade que está relacionada ao exercício da cidadania passiva, concedendo ao eleitor o direito de ser votado e eleito. O autor Abraão Luiz Figueira Lopes (2018, p. 51) define elegibilidade:

A cidadania passiva erige-se como um direito fundamental de índole política pertencente à primeira dimensão de direitos (direitos de liberdade) e com formação democrática (direitos à democracia). Trata-se, por assim dizer, de direito público subjetivo (“ius honorum”), a definir a ideia de elegibilidade em sentido amplo, que significa a aptidão de participar do processo eleitoral e, então, ser eleito.

O eleitor poderá fazer parte do processo eleitoral como candidato a um cargo público eletivo se, necessariamente, estiver apto as condições da capacidade eleitoral passiva. Em explicação clara, os Professores Clever Vasconcelos e Marco Antonio da Silva (2018, p.63) lecionam no livro de Direito Eleitoral:

³ CF art. 70 [...] Parágrafo único. Prestará 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, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Para que o cidadão possa ser alçado a um mandato político necessita, primeiramente, ter a denominada **capacidade eleitoral passiva**, também chamada de direito público subjetivo passivo. A capacidade eleitoral passiva nada mais é do que o direito de ser votado, isto é, a possibilidade de concorrer a um mandato eletivo.

Para o exercício do direito de concorrer a um mandato (direito de ser votado) o pleiteante a condição de candidato (pré-candidato) deve preencher todas as **condições de elegibilidade** inerentes ao cargo ao qual se candidatará, bem como não incidir em nenhuma causa de inelegibilidade, seja constitucional, seja infraconstitucional. A elegibilidade é o nome atribuído ao conjunto de requisitos constitucionais mínimos necessários para o exercício do mandato político.

Desse modo, a elegibilidade possui condições para que seja adquirida. São qualidades positivas descritas no texto constitucional, exatamente, como a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e a idade mínima fixada para cada cargo, conforme no disposto do art. 14, § 3^o. (GOMES, 2017, p. 178)

Segundo Roberto Moreira de Almeida (2018, p. 104), as inelegibilidades diferenciam-se das condições de elegibilidade, haja vista que estas estabelecem requisitos para que o cidadão possa concorrer a determinado cargo eletivo (requisitos positivos), enquanto aquelas podem ser definidas em impedimentos ou obstáculos que poderão obstar a candidatura (requisitos negativos). A inelegibilidade é o impedimento ou restrição legal, que retira do eleitor temporariamente o direito de concorrer a qualquer ou a específicos cargos eletivos.

Para o Mestre José Jairo Gomes (2017, p.193):

Denomina-se inelegibilidade ou ilegibilidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo. Tal impedimento é provocado pela ocorrência de determinados fatos previstos na Constituição ou lei complementar.

A inelegibilidade reduz a capacidade eleitoral passiva do eleitor, ou seja, o direito de se candidatar e eventualmente se eleger. Contudo, pode o cidadão inelegível permanecer em pleno gozo de seus direitos de votar e de participar da política, exercendo ativamente atividades partidárias.

Segundo o doutrinador Marcos Ramayna (2018. p. 347):

⁴ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] §3^o São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.

Inelegibilidade é conceituada como sendo a ausência temporária da capacidade eleitoral passiva. O cidadão pode votar, propor a ação popular noticiar causar de inelegibilidade praticadas por eventuais postulantes aos mandatos eletivos, mas estará impedido de registrar a sua própria candidatura.

Sob o olhar de Alexandre de Moraes (2017, p. 261):

A inelegibilidade consiste na ausência da capacidade eleitoral passiva, ou seja, da condição de ser candidato e, conseqüentemente, pode se ser votado, constituindo-se, portanto, em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania. Sua penalidade é proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, conforme expressa previsão constitucional (art. 14, § 9º)

Pode-se compreender da doutrina que as inelegibilidades possuem caráter transitório. Não há inelegibilidade de duração eterna. Ao término do motivo causador da inelegibilidade ou com o passar do tempo estabelecido em lei, a inelegibilidade não mais existirá.

Quanto à natureza das inelegibilidades, não há um entendimento pacífico. A Lei da Ficha Limpa parece atribuir a propriedade de sanção às inelegibilidades, na medida em que restringe a capacidade eleitoral passiva em razão da prática de ato ilícito pelo cidadão. A doutrina diverge no sentido inelegibilidade apresentar ou não as características de sanção. (Lopes, 2018, p.63)

Miguel Reale (1991, p. 260 apud LOPES, 2018, p. 63) entende que sanção é toda consequência que se agrega, intencionalmente, a uma norma, visando cumprimento, ou seja, a sanção é uma consequência pela prática de conduta descrita na norma.

Nesse sentido, pode-se entender a inelegibilidade como sanção, sempre que esta tenha nascido de um ato praticado pelo agente político. A sanção será a restrição ao direito de exercer a capacidade eleitoral passiva.

Para tanto, é essencial distinguir as inelegibilidades chamadas inatas, decorrentes de condições pessoais dos cidadãos, das denominadas cominadas, consequências de um ato praticado pelo cidadão. São exemplo de inatas as inelegibilidades decorrentes de uma condição pessoal a exemplo dos inalistáveis e dos analfabetos; são cominadas, as inelegibilidades originadas de condenação pela prática de alguma conduta ilícita, consequência de algum ato praticado e neste caso, a inelegibilidade poderia se caracterizar como sansão. (Lopes, 2018, p.63)

Segundo José Jairo Gomes (2017. p. 204), "a inelegibilidade-sanção ou cominada decorre da prática de certas ações vedadas pelo ordenamento jurídico, ou seja, a conduta ilícita é também sancionada com a inelegibilidade. Trata-se de resposta do Estado repudiando o fato ilícito ocorrido. "

No mesmo sentido, Marino Pazzaglini Filho (2014 p. 16) define:

[...]. Essa ausência ou perda, tanto nas inelegibilidades constitucionais quanto nas infraconstitucionais, poderá decorrer de mera condição (ou estado) do eleitor ou da prática de ilícito eleitoral.

A primeira, denomina-se inelegibilidade inata. Resulta de circunstâncias peculiares do eleitor, que tenciona ser candidato, tais como as inelegibilidades advindas de relações de parentesco ou do exercício de mandato, cargo ou de função pública. Portanto, não advém de ilícito e não tem finalidade de punição. A segunda, intitula-se inelegibilidade cominada. Deriva da prática de ato ilícito e é aplicada a título de sanção, tais como as inelegibilidades relativas a abuso do poder econômico ou político na campanha eleitoral, a captação ilícita de sufrágio, a condenação por ato doloso de improbidade administrativa à sanção de suspensão dos direitos políticos. Portanto, essa tem natureza sancionatória.

Por outro lado, Márlon Jacinto Reis (2010, p. 31) entende que a inelegibilidade não se trata, de qualquer modo, de uma medida de caráter punitivo-criminal. Tampouco se cuida de pena de natureza administrativa. Nem mesmo se está diante de uma sanção de qualquer natureza. Tais vedações possuem natureza preventiva e sua base constitucional se assenta nos princípios da moralidade e da probidade administrativas.

Por fim, Jairo José Gomes (2017, p. 204) registra em sua obra ressalta que o entendimento fixado na jurisprudência - por meio das ADCs n. 29/DF⁵ e 30/DF⁶, ADI n. 4578/AC⁷ - é no sentido de que as situações previstas no art. 14 § 4º a 7º, da Lei Maior e no artigo 1º da Lei 64/90 não se tratam de sanção, mas sim de mera adequação do cidadão ao regime jurídico eleitoral.

1.2 INELIGIBILIDADES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS

As inelegibilidades podem ser de ordem constitucional e infraconstitucional. As inelegibilidades constitucionais estão previstas artigo 14, §§4º, a 7º. São aquelas

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **ADC 29/DF**. Rel. Min. Luiz Fux Julgamento:16.02.2012. Publicado: 29.06.2012 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>>. Acesso em: 29 março de 2019.

⁶ _____. Supremo Tribunal Federal - STF. **ADC 30/DF**. Rel. Min. Luiz Fux Julgamento:16.02.2012. Publicado 29.06.2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 29 março de 2019.

⁷ _____. Supremo Tribunal Federal - STF. **ADI 4.578/DF**. Rel. Min. Luiz Fux Julgamento:16.02.2012. Publicado 29.06.2012 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>>. Acesso em: 29 março de 2019.

⁸ CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 14. [...] § 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos. § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. § 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores

consideradas de condição pessoal. As infraconstitucionais encontram-se disciplinadas na Lei Complementar n. 64/90, com amplas alterações promovidas pela Lei Complementar n. 135/2010, a Lei da Ficha Limpa.

A Constituição Federal não apresenta um rol exauriente ao prever as inelegibilidades dos inalistáveis e analfabetos, as por motivos funcionais e as reflexas referente ao cônjuge, companheiro e parentes de quem estiver exercendo algum cargo político. Nos termos do § 9º do art.14 a lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.⁹ (VASCONCELOS e SILVA, 2018, p.70)

Contudo, apenas na Constituição ou em lei complementar poderão ser previstas as inelegibilidades. Marino Pazzaglini Filho (2014, p. 2) afirma que os casos de inelegibilidade são taxativos, somente podendo ser reconhecidos aqueles que tenham previsão expressa na Constituição Federal ou na lei complementar por ela autorizada.

Para José Jairo Gomes (2017, p. 207), a diferença que se faz entre inelegibilidades constitucionais e legais não é abstrata, sendo concreta e aplicável na prática. Enquanto nas constitucionais não há preclusão, podendo ser alegadas a qualquer tempo, tanto no momento do registro de candidatura ou em fase posterior por recurso contra expedição de diploma; as inelegibilidades legais sujeitam-se à preclusão se não forem levantadas na fase de registro de candidatura. Ultrapassado esse momento, não mais poderão ser discutidas, salvo se supervenientes. A inelegibilidade superveniente ao deferimento do registro de candidatura e anteriormente a data da Eleição poderá ser arguida no recurso contra expedição de diploma¹⁰.

Por fim, a citação de Clever Vasconcelos e Marco Antonio da Silva (2018, p. 71):

As inelegibilidades previstas em Lei estão sujeitas a eventual preclusão, de modo que se não forem arguidas tempestivamente serão convalidadas. Contudo, a inelegibilidade decorrente de fato superveniente ao deferimento

de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito. § 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

⁹ CONSTITUIÇÃO FEDERAL Art.14 (...) § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

¹⁰ CÓDIGO ELEITORAL. Art. 262: “O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade” Incisos I, II, III, IV revogados (redação determinada pela Lei 12.891/2013 – Lei da Minirreforma Eleitoral)

do registro de candidatura e anteriormente a data da Eleição poderá ser arguida no recurso contra diplomação.

1.3 AS INOVAÇÕES DA LEI DA FICHA LIMPA

A Lei da Ficha Limpa originou-se da forte mobilização e dos anseios do povo em busca da moralidade administrativa e, principalmente, do comportamento ético dos responsáveis pelas finanças e bens públicos. O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral movimentou cerca de 1.604.815¹¹ de assinaturas de cidadãos brasileiros em projeto de iniciativa popular encaminhado ao Congresso Nacional, conforme dispõe o artigo 61¹² da Constituição Federal. Foi sancionada em 04 de junho de 2010 pelo então Presidente, após a tramitação nas duas Casas Legislativas. (SILVA, André, 2015, p.76)

Cleber Vasconcelos e Marco Antonio da Silva (2018, p.71) asseveram em sua doutrina: “Com a edição da Lei da Ficha Limpa, buscou-se ainda mais, o comportamento ético na vida política, em nítido prestígio ao princípio da moralidade.”

Dentre as principais alterações trazidas pela Lei da Ficha Limpa está a previsão do número maior de possibilidades que remetem a inelegibilidade. Somado a esse aumento do rol, agravou-se o prazo de duração da restrição à capacidade passiva, unificando a todas as inelegibilidades, pela temporalidade de 8 (oito) anos. (PAZZAGLINI FILHO, 2014 p.4).

Foram acrescidas à Lei 64/90 novas formas de inelegibilidade, observa-se do texto algumas dessas hipóteses:

- 1) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;
- 2) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;
- 3) 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;
- 4) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder

¹¹ MCCE - **Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/leis/lei-complementar-1352010-lei-da-ficha-limpa>> Acesso em: 22.04.2019

¹² Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

5) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

6) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

7) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

8) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos [...] (BRASIL, 2010)

A lei complementar 135/10 também apresentou a inelegibilidade provisória ou processual - desde a decisão condenatória de órgão colegiado, enquanto durar o processo -, e a inelegibilidade definitiva de oito anos após o trânsito em julgado da decisão. (PAZZAGLINI FILHO, 2014 p. 5).

Para o estudo realizado por Marcelo Peregrino Ferreira (2015, p. 182), as novas inelegibilidades “[...] foram ampliadas quanto aos crimes geradores”, e os prazos alargados sobremaneira. Sendo assim, a inelegibilidade aplicada a um pretense candidato, pode impedi-lo de participar do pleito por muitos anos, mesmo depois do cumprimento da sanção que lhe fora imposta.

Ainda que, em junho de 2010, as Consultas n. 112026¹³ e 114709¹⁴, tenham sido respondidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, com entendimento da aplicação imediata ao pleito de 2010 e com retroatividade aos fatos anteriores à sua vigência, o Supremo Tribunal Federal resolveu a controvérsia no Recurso Extraordinário 630.147/DF¹⁵ considerando pela não aplicação da Lei da Ficha Limpa às eleições daquele ano. Todavia, ainda continuou

¹³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE. **Cta 112026/DF**: Rel. Min. Hamilton Carvalhido. Julgamento: 10.06.2010 Publicado: DJE 30.09.2010, p. 20-21. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16794286/consulta-cta-112026-df?ref=serp>> Acesso em: 3 de março de 2019

¹⁴ _____. Tribunal Superior Eleitoral. TSE. **Cta 114709/DF**. Rel. Min. Arnaldo Versiani: Julgamento: 17.06.2010 Publicado: DJE 24.09.2010, p. 21 Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16794357/consulta-cta-114709-df?ref=juris-tabs>>

¹⁵ _____. Supremo Tribunal Federal - STF. **RE 630.147/DF**. Rel. Min. Ayres Brito. Rel. p/ Acórdão: Min. Marco Aurélio Julgamento: 29.09.2010. Publicado: 05.12.2011 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629925>> Acesso em: 3 de março de 2019

pendente o ponto relativo à irretroatividade da lei e da ofensa ao princípio da presunção de inocência nas hipóteses de inelegibilidade que dispensam o trânsito em julgado. Somente mais adiante, foi decidido pela Suprema Corte a aplicação retroativa da lei, bem como a incidência da inelegibilidade antes do trânsito em julgado da condenação não ofenderia a presunção de inocência. (SILVA, André, 2015, p. 78)

Por fim, quanto à recepção pela Carta Magna, a Lei da Ficha Limpa foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal ao acolher as Ações Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e 30, bem como ao julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578. Desse modo, entendeu-se totalmente constitucional a referida norma, em razão da sua compatibilidade e harmonia com a Constituição Federal.

1.4 A PREVISÃO DA INELEGIBILIDADE PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS

A Lei da Ficha Limpa alterou diversos dispositivos da Lei das Inelegibilidades, dos quais se destaca - por ser núcleo da presente monografia – o referente à inelegibilidade pela rejeição de contas. Assim, com a modificação introduzida, a alínea “g”, do inciso I, do art. 1º da Lei das Inelegibilidades passou a ter a seguinte redação:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

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

Essa inelegibilidade está em harmonia com o princípio republicano, segundo o qual os ocupantes de cargos públicos lá estão para atender os interesses da sociedade, devendo prestar contas do que fazem. A prestação de contas não é um mero procedimento de transparência dos gastos, mas uma verificação de sua regularidade, ensejando responsabilização. É razoável que o reconhecimento da irregularidade destes gastos impeça o exercício dos direitos passivos. (GONÇALVES, 2018, p. 160)

Verifica-se que as mudanças ocorridas foram em relação a rejeição de contas por configuração de ato doloso de improbidade administrativa, o prazo do período da inelegibilidade que passou a ser de 8 (oito) anos e por fim, a aplicação do 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.

É importante destacar num primeiro momento, a questão do agente político, chefe do poder executivo, que deixa de agir nessa qualidade para atuar como mero ordenador de despesas, surgindo a dúvida sobre a competência do julgamento das contas, objeto deste trabalho que se verificará adiante no capítulo três. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 160) esclarece:

A lei da Ficha Limpa ao indicar que a inelegibilidade se aplicava “a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição” permitiu interpretação de que as “contas de gestão” gerariam inelegibilidade se fossem rejeitadas pelo Tribunal de Contas mesmo sem a apreciação parlamentar. São as licitações, contratos e demais atos administrativos onerosos que podem ser examinados de maneira destacada. Já as “contas de governo” referem-se às implementações financeiras ou omissões ocorridas ao longo de todo ano fiscal, cuidando de saber, por exemplo, se um Prefeito aplicou os recursos previstos na lei orçamentária, se atendeu aos gastos vinculados ou aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e, para elas, indubitosa a atribuição da Câmara de Vereadores.

Noutro ponto, além da ampliação do prazo para oito anos, conforme verificado acima, a Lei da Ficha Limpa passou a exigir que a irregularidade que motivou a rejeição das contas configure ato doloso de improbidade administrativa. (PESSUTI, In: FUX, PEREIRA, AGRA, 2018. p. 371)

Para José Jairo Gomes (2017, p. 247), o agente público terá a inelegibilidade por rejeição de contas declarada quando preencher todos requisitos cumulativos:

(a) a existência de prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; (b) o julgamento e a rejeição das contas; (c) a detecção de irregularidade insanável; (d) que essa irregularidade caracterize ato doloso de improbidade administrativa; (e) decisão irrecorrível do órgão competente para julgar as contas.

Assim, cabe assinalar que a existência de **prestação de contas do gestor** está relacionada estreitamente ao controle externo a que a Administração Pública se submete, por força de previsão expressa nos artigos 31, 70 a 75 da Constituição Federal. Pelos referidos artigos, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas têm a incumbência de realizar o controle externo financeiro das contas públicas dos entes federativos.

Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (2016, p. 41 apud PESSUTI, In: FUX, PEREIRA, AGRA, 2018. p. 373) ressalta dois aspectos importantes: o primeiro refere-se ao fato de que no exercício do citado controle, os Tribunais de Contas poderão realizar o chamado “exame de gestão”, o que estaria atrelado à análise dos critérios de discricionariedade da atuação dos gestores; o segundo relaciona-se ao caráter orientador do conteúdo das manifestações das Cortes de Contas, que funcionaria como um “instrumento de compatibilização de um controle preventivo”, próximo à concreção do interesse público. O julgamento que compete aos

Tribunais de Contas limita-se as prestações de contas a ele submetido.

Nos termos dispostos pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei. 8443/92), em seu art. 16,¹⁶ as contas serão julgadas “regulares” quando corresponderem aos demonstrativos contábeis com exatidão, observando-se a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão. O Tribunal, nesse caso, oferecerá quitação ao responsável. De outro vértice, as contas poderão ser julgadas “regulares com ressalvas”, tendo a quitação, mas com recomendação de medidas a serem tomadas para corrigir impropriedades. E, por fim, as contas serão julgadas “irregulares”, com a condenação do responsável ao pagamento da dívida e, também, aplicação de multa. (GOMES, 2017, p. 248)

José Jairo Gomes (2017, p. 248) enfatiza que não há no artigo citado da Lei Orgânica do TCU, a exigência de “**irregularidade insanável**” como ocorre na alínea “g”, I, art. 1º da LC n. 64/90. A respeito dessa “irregularidade insanável”, é preciso que o Tribunal de Contas encontre além das supostas e eventuais irregularidades, questões que as caracterizem manifestamente “irremediáveis, insuperáveis, incuráveis”. Não trata de pequenas falhas detectadas nas contas, mas sim de irregularidades graves, oriundas de dolo ou má-fé e que possam implicar em danos ao erário e enriquecimento ilícito, totalmente contrários ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração. Desse modo, a insanabilidade revela-se pela exigência da Lei Eleitoral à configuração da inelegibilidade e, por certo, competiria à Justiça Eleitoral privativa e absolutamente apreciá-la.

Outra questão é a caracterização da **irregularidade como “ato doloso de improbidade administrativa”**. A configuração do elemento dolo acarreta novas possibilidades, na medida em que a doutrina se preocupou em demonstrar que sua

¹⁶ Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

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

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

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

§ 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

a) do agente público que praticou o ato irregular, e

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

§ 3º Verificada a ocorrência prevista no parágrafo anterior deste artigo, o Tribunal providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

caracterização ultrapassa a competência de julgamento dos Tribunais de Contas e das Casas Legislativas. Assim, os atos que causem lesão ao erário praticados, de forma culposa, não terão o condão de gerar a inelegibilidade prevista, incluindo aqueles que importem em enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou que atentem contra os princípios da administração pública, ou seja, deve-se verificar o caráter subjetivo do agente, se este agiu com intenção (dolo) de praticar a conduta impropria. (PESSUTI, In: FUX, PEREIRA, AGRA, 2018. p. 374)

No mesmo sentido, Gina Copola (2016, p. 86):

“O elemento subjetivo da improbidade administrativa é o dolo, decorrente da vontade do agente público causar dano ou prejuízo à Administração Pública. Sim, porque a intenção do improprio é alcançar benefício próprio ou de terceiro, em detrimento do interesse público”.

O último aspecto é a exigência de “**decisão irrecorrível de órgão competente**” quando da rejeição das contas. Pode-se entender por decisão irrecorrível, a ocorrência de preclusão, constituindo coisa julgada formal. O autor José Jairo Gomes (2017, p. 248) afirma que em função de ser uma decisão administrativa, é possível submetê-la à apreciação do Poder Judiciário, em homenagem ao art. 5º, inciso XXXV¹⁷, que preconiza a inafastabilidade da jurisdição.

É a partir da decisão que se fixa o prazo de oito anos para a restrição da capacidade eleitoral passiva, restando indispensável a correta publicação para que se aperfeiçoe tal inelegibilidade, de forma a “transmitir ao interessado a ciência inequívoca de seu inteiro teor e lhe transmitir a adoção das medidas cabíveis, sejam elas administrativas ou judiciais, para reverter ou suspender seus efeitos. (GOMES, 2017, p. 248)

Na doutrina e na jurisprudência, percebe-se que - mesmo com a exigência da presença dos requisitos - é comum que as contas sejam rejeitadas apenas por não cumprir as questões formais ou técnicas. Não há um juízo quanto a verdadeira intenção do mau gestor. No entendimento de Marlon Reis (2012, p. 271), a Lei da Ficha Limpa propõe a análise do dolo justamente para evitar a configuração da inelegibilidade de administrador que não tenha participado ativamente no vício detectado quando da tomada de contas.

Todavia, o enquadramento jurídico desses requisitos será realizado quando a Justiça Eleitoral é provocada para o julgamento de uma impugnação de registro de candidatura. A Justiça Eleitoral leva em consideração apenas o conteúdo das decisões havidas nos Tribunais de Contas e mantidas pelas Câmaras de Vereadores quando se trata de contas de governo. (PESSUTI, In: FUX, PEREIRA, AGRA, 2018. p. 374)

Segundo José Jairo Gomes (2017, p. 258):

¹⁷ CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 5º (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

[...] a inelegibilidade em apreço decorre da rejeição de contas pelo órgão competente, sendo efeito secundário desse ato. Por isso, ao apreciá-la, a cognição do órgão judicial eleitoral é limitada. Sobretudo, não lhe é dado rever o mérito dos atos emanados do Tribunal de Contas e da Casa Legislativa. É dessas instituições a competência para afirmar ou negar a regularidade dos atos praticados pelo administrador público em face do ordenamento positivo.

O Tribunal Superior Eleitoral possui jurisprudência unânime no sentido de competir à Corte Eleitoral a análise jurídica das irregularidades constatadas pelos tribunais de contas para a tipificação da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC n. 64/90¹⁸, de forma que:

Cabe à Justiça Eleitoral, rejeitadas as contas, proceder ao enquadramento das irregularidades como insanáveis ou não e verificar se constituem ou não ato doloso de improbidade administrativa, não lhe competindo, todavia, a análise do acerto ou desacerto da decisão da corte de contas.¹⁹

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal se posicionou a respeito da matéria decidindo que “à Justiça Eleitoral compete formular juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pelos Tribunais de Contas, vale dizer, se as irregularidades configuram ou não inelegibilidade (...)”²⁰

Assim, pode-se concluir que o julgamento das contas cabe aos órgãos competentes Tribunais de Contas e Poder Legislativo. A rejeição das contas por esses declarada será analisada pela Justiça Eleitoral para a verificação dos requisitos e a configuração da inelegibilidade, no exercício legítimo do juízo de valor a respeito do enquadramento jurídico das irregularidades constatadas.

1.5 A DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART.1º, INCISO I, ALÍNEA “G”, DA LEI DA FICHA LIMPA

Outro aspecto importante, previamente a análise dos julgados que serão realizados no capítulo três, é esclarecer que o Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade do at.1º, I, “G”. Contudo, ao julgar a ADI 4.578 e as ADC n. 29 e 30 não apreciou a questão

¹⁸ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. TSE **AgR-REspe 16813/MS** Rel. Min. João Otávio de Noronha. Julgamento: 5.8.2014. Publicado: DJE 27.08.2014, Tomo 159, p. 65 Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/136640387/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-16813-ms/inteiro-teor-136640393?ref=serp>> Acesso em: 29 de março de 2019

¹⁹ _____. Tribunal Superior Eleitoral. TSE **RO 72569/SP** Rel. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura Julgamento: 17.3.2015. Publicado: DJE 27.03.2015, Tomo 60, p. 38. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/348588737/recurso-ordinario-ro-72569-sao-paulo-sp/inteiro-teor-348588748?ref=serp>> Acesso em: 29 de março de 2019

²⁰ _____. Supremo Tribunal Federal - STF- **MS 22.087/DF**. Rel. Min. Carlos Velloso. Julgamento: 28.03.1993. Publicado: 10.05.1996 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85671>> Acesso em: 29 de março de 2019

do órgão competente para julgamento das contas dos prefeitos ordenadores de despesas. As referidas ações buscaram analisar a Lei 135/10 na sua totalidade, declarando que a lei é compatível com a Constituição e que teria sua aplicabilidade retroativa. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 140), destaca em sua doutrina a respeito da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa:

Os principais questionamentos eram em relação a: (i) possibilidade de que condenações judiciais sem trânsito em julgado, mas proferidas por órgãos colegiados, produzissem inelegibilidade; (ii) caráter retroativo das inelegibilidades, não geravam esta consequência ou eram lícitos; e (iii) duração dos prazos das inelegibilidades (no mínimo, oito anos), capazes de gerar a pena “de ostracismo”, ou seja, de banimento da vida pública.

A ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julgou improcedente e ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgaram procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas c, d, f, g, h, j, m, n, o, p e q do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10. Porém, o foco da discussão foi a incidência do princípio da presunção de inocência no direito eleitoral e a aplicação da referida lei no tempo, e não a definição do órgão competente para julgar as contas de mandatários do Poder Executivo.

Segundo André Garcia Xerez Silva (2015, p.79), a riqueza do debate ensejou muitas contribuições ao meio acadêmico, entretanto, os principais pontos travados nos históricos julgamentos que assentaram a total constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa. As inovações trazidas pela LC n. 135/2010 ao art. 1º, I, "g" da LC nº. 64/90 não foram alvo de maiores questionamentos judiciais, pois são muito mais uma consolidação normativa do entendimento jurisprudencial sobre a matéria. O questionamento judicial pertinente à rejeição de contas públicas foi, tal qual as demais hipóteses legais, em relação à possibilidade de extensão dos prazos de inelegibilidades. No caso em espécie, o prazo foi estendido de cinco para oito anos e o Supremo Tribunal Federal discutiu se referida ampliação constituiria ofensa à coisa julgada. Como dito, a maioria do Tribunal decidiu pela constitucionalidade do novo regime eleitoral, inclusive quanto a alcançar os prazos ampliados a situações pretéritas.

Somente com o julgamento do Recurso Extraordinário 848.826 que foi abordada especificamente a inelegibilidade pela rejeição de contas descrita no art. 1º, inciso I, alínea "g", no que se refere ao órgão competente para julgar as contas dos gestores públicos. Tema que será tratado no terceiro capítulo deste trabalho -

2 A CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

Neste capítulo será abordada a jurisdição e a competência do Tribunal de Contas, a abrangência e a força de suas decisões, a fiscalização da Câmara de Vereadores prevista na Constituição Federal, a diferença entre as contas de governo e as contas de gestão do prefeito municipal enquanto ordenador de despesas e por fim, as divergências jurisprudenciais e doutrinárias a respeito da competência para julgamento das contas do prefeito municipal.

2.1 A JURISDIÇÃO E A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NOS ESTADOS

Questão antiga e até hoje bastante controvertida refere-se à natureza jurídica da competência julgadora dos Tribunais de Contas. Há duas correntes acerca do tema: uma que acredita que a Corte de Contas apresenta decisões de natureza meramente administrativa e a outra, que a sua competência possui natureza jurisdicional assemelhando aos tribunais judiciários. (SILVA, Anderson, 2015, p. 62)

Primeiramente, é válido ressaltar o art. 71, incisos I e II da Constituição Federal:

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

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

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

O inciso I, do artigo 71 traz a competência do Tribunal de Contas para auxiliar o Poder Legislativo, no julgamento de contas do chefe do poder executivo, emitindo o parecer técnico prévio, sem realizar, propriamente, o julgamento de contas. Já o inciso II do citado artigo aborda a competência de julgamento de contas para os demais administradores públicos.

Assim, para a primeira corrente, o Constituinte - ao dispor no inciso II do artigo 71 e no *caput* do artigo 73²¹ da Constituição Federal - teria cometido uma impropriedade técnica por ter relacionado o vocábulo jurisdição ao Tribunal de Contas da União. (MONTEIRO, 2008, p. 878) Entende, dessa forma, que a jurisdição seria uma competência privativa do Poder

²¹ CF/88 Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

[...] § 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

Judiciário e que a jurisdição será sempre conexa a composição de conflitos. (SILVA, André, 2015, p.62)

Nessa esteira Pedro Roberto Decomain (2006, p. 155) define:

A jurisdição, em seu sentido próprio, constitui atividade desenvolvida pelo Estado, para solver controvérsias entre particulares, ou mesmo entre um particular e um outro organismo estatal, ou ainda entre dois organismos do próprio Estado. Sua característica essencial reside, portanto, na contenciosidade.”

Ou seja, a jurisdição pode ser conceituada como função que o Estado exerce para compor processualmente conflitos litigiosos. E no mesmo sentido, Regis Fernandes de Oliveira (2007, p. 507 apud SILVA, Anderson, 2015, p.65) acrescenta:

“Entendo jurisdicional o julgamento de litígios que venham a operar coisa julgada. O mais, ou seja, aquilo que pode ser revisto e reapreciado por outro órgão não julga definitivamente, e, pois, a decisão que produz administrativa. (...) Nesse sentido, apenas se vê competência administrativa no Tribunal de Contas”.

A segunda corrente, porém, defende o argumento de que os Tribunais de Contas possuem jurisdição, definindo-a como o poder de dizer o direito por quem é detentor. Para esse entendimento, a jurisdição se manifesta quando se está diante de um processo cujo estudo se baseia na análise das regras que disciplinam a reação à inobservância das normas cuja violação autoriza a atividade jurisdicional. Assim, a jurisdição está no processo por meio e mediante o qual é conduzido o provimento jurisdicional. A jurisdição se qualifica pela atividade tipicamente desempenhada pelo Poder Judiciário e atipicamente pelos demais órgãos da República. Nesse sentido, assevera Raimundo de Menezes Vieira (1990, p.108):

[...] as decisões dos Tribunais de Contas referentes a imputação de débito ou multa se equiparam, por força do mandamento constitucional, às sentenças condenatórias proferidas por juízo monocrático ou aos acórdãos dos Tribunais Judiciários.

Para André Garcia Xerez Silva (2015, p.55-56):

[...] A jurisdição há de ser entendida, pois, como atividade estatal fundamentada em um processo que visa a restaurar o descumprimento de ordem jurídica substancial.

Com efeito, o julgamento das contas públicas pelos tribunais de contas visa à aferição de atos ilícitos quando examina os atos de gestão à luz da Lei de Licitações ou da Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo. E, uma vez constatado o ato ilícito, as decisões da Corte que imputem débito ou multa terão eficácia de título executivo. (art. 71, §3º, CF/88).

Portanto, não se sustenta a argumentação de que jurisdição exige partes antagônicas como condição de ensejar um conflito, requisito supostamente essencial da função jurisdicional, seja porque sua característica fundamental

reside na possibilidade de garantir a eficácia do direito em última instância, seja porque a própria existência de um ato ilícito configura o próprio conflito.

Superada a caracterização da atividade dos tribunais de contas como jurisdicional, é preciso examinar a eventual existência do fenômeno da coisa julgada em relação às suas decisões, bem como seus limites objetivos. (SILVA, André, 2015, p.61)

Como abordado em momento anterior, dentro da corrente doutrinária que atribui natureza administrativa aos julgamentos realizados pelas Cortes de Contas, há dois enfoques distintos, que versam sobre a possibilidade de revisão das referidas decisões. Um se refere a sua eficácia definitiva no âmbito administrativo, outro, aos limites de sua revisão judicial. (MONTEIRO, 2008, p. 876)

Em breves considerações, a coisa julgada é uma característica própria da jurisdição, podendo ser formal ou material. No conceito constitucional, a coisa julgada é o instituto jurídico que visa garantir a segurança jurídica das decisões judiciais. Nem mesmo por meio de lei ela pode ser prejudicada (art. 5º, XXXVI)²². Sob o aspecto processual, a coisa julgada consiste na “(...) imutabilidade da norma jurídica individualizada contida na parte dispositiva de uma decisão judicial” (BRAGA, DIDIER JR., OLIVEIRA, 2009, p. 408). O centro da coisa julgada é exatamente essa imutabilidade do provimento jurisdicional.

A doutrina processualista usualmente faz a distinção entre coisa julgada formal e coisa julgada material. A primeira é a coisa julgada que acontece dentro do processo onde se deu a produção da decisão judicial insuscetível de impugnação pela via recursal. Já a segunda – coisa julgada material – consiste na mutabilidade da decisão judicial dentro e fora do processo em que ela foi produzida. Logo, nessa hipótese, o conteúdo da decisão não poderia ser discutido em qualquer outro processo. (BRAGA, DIDIER JR., OLIVEIRA, 2009, p. 408)

Por essa perspectiva, o Acórdão do Tribunal de Contas, ainda que no exercício de sua competência julgadora, não produz coisa julgada material. Ou seja, esse acórdão não possui a mesma conformação jurídico-processual de uma decisão proferida pelo Judiciário. Com efeito, no direito pátrio, “A coisa julgada é a situação jurídica que diz respeito exclusivamente às decisões jurisdicionais. Somente uma decisão pode tornar-se indiscutível e imutável pela coisa julgada material.” (DIDIER JR., 2008, p. 74).

Para admitir uma coisa julgada administrativa, não há como afastar o conceito de coisa julgada judicial. Logo, a coisa julgada administrativa há de ser compreendida como a imutabilidade, a priori, do comando de uma decisão administrativa. Em razão disso, na perspectiva de Celso Antonio Bandeira de Mello (2006, p. 439), só existe coisa julgada administrativa nas decisões em que a administração haja decidido contenciosamente,

²² XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

tornando a decisão definitiva, porém, somente perante ela própria, visto que sempre se admitirá questionamento judicial posterior. (SILVA, André, 2015, p. 61)

Hely Lopes Meirelles (2012, p. 625) não reconhece a existência de coisa julgada administrativa, pois, para ele, trata-se de mera preclusão de efeitos internos, sem a força conclusiva de um ato jurisdicional, razão pela qual não deixa de ser um simples ato administrativo decisório.

Tais pontos de vista partem do pressuposto que toda decisão administrativa sempre será passível de reexame judicial, haja vista o princípio constitucional da inafastabilidade da apreciação judicial a qualquer ameaça ou ofensa a direito, sem prejuízo da revisão pela própria administração, conforme Enunciado Sumular 473²³ do Supremo Tribunal Federal. Essa perspectiva, entretanto, desconsidera que as decisões administrativas não são integralmente sujeitas à função judicante. (SILVA, André, 2015, p. 62)

Nesse sentido, MONTEIRO (2008, p. 876) afirma:

Considerando-se o monopólio da função jurisdicional pelo Poder Judiciário, seria correto dizer que os Tribunais de Contas **apreciam**, para homologar ou rejeitar, as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e dinheiros públicos. A expressão "julgar", contida no inc. II, do art. 71, da Carta Magna, não pode denotar atividade excludente de apreciação do Poder Judiciário, significando, apenas, que há preclusão administrativa. Ou seja, após o julgamento, não poderá a Administração ou o órgão fiscalizador se voltar sobre as despesas, inquinando-as de ilegais

2.2 O ALCANCE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DOS ESTADOS NA APRECIÇÃO DE CONTAS

Como já foi visto, ao Tribunal de Contas foram atribuídas competências constitucionais exclusivas, oriundas da função estatal de controle externo dos bens e valores públicos. O exercício da competência julgadora pode resultar na decisão com a decretação de contas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

O julgamento que resultar na irregularidade das contas tem o condão de possibilitar a produção de efeitos jurídicos prejudiciais ao gestor responsável, não só na esfera do direito eleitoral, mas também poderá ficar sujeito a outras implicações jurídicas para si indesejáveis, tais como a imputação de débito, a aplicação de multas, a inabilitação para o exercício do cargo em comissão ou função de confiança e a declaração de idoneidade para participar de licitação. (SILVA, Anderson, 2015. p. 221)

²³ Súmula 473 do STF- A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Dentro dessa realidade, o gestor público que não concorde com a rejeição das contas busque de alguma forma mudar a decisão. Nesse contexto, questiona-se a possibilidade de reclamá-la ao Judiciário e anular a decisão.

A matéria também possui posições divergentes no âmbito doutrinário. Assim, quanto à doutrina, duas correntes são apresentadas: a primeira defende a viabilidade da revisão judicial das decisões dos Tribunais de Contas nos mesmos termos dos atos administrativos, já a segunda entende a impossibilidade dessa revisão.

A controvérsia é bastante antiga. A primeira corrente vem evoluindo com o passar do tempo. Historicamente, Pontes de Miranda (MIRANDA, 1953 apud SILVA, Anderson, 2015, p. 223) ensinava que a competência de julgar as contas, por ser atribuição exclusiva do Tribunal de Contas, não poderia submeter-se a novo julgamento. Considerava inviável juridicamente que o juiz rejuugasse as contas pelo Tribunal de Contas, entendendo que poderia configurar *bis in idem*. Em tempos e sentido semelhantes, Miguel Seabra Fagundes (apud SILVA, Anderson 2015, p. 223), asseverava que o Judiciário não possuía jurisdição para reexaminar a manifestação definitiva sobre a regularidade ou não das contas públicas. Com a evolução da Constituição Federal de 1988, a doutrina sustentada por Frederico Pardini (apud SILVA, Anderson, 2015, p. 225) apresentou restrição parecida com os doutrinadores mais antigos:

No exercício da sua especial e exclusiva função jurisdicional, o TCU é juízo contábil que, privativamente, compete julgar as contas públicas prestadas ou tomadas.

[...]

O conteúdo jurisdicional do Tribunal de Contas fundamenta-se na sua exclusiva competência para julgamento das contas públicas. Ao julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, haveres e bens públicos, o Tribunal de Contas reveste-se de conteúdo com característica jurisdicional. Ele julga as contas, embora a responsabilidade do prestador possa vir a ser discutida novamente na Justiça comum, se esta vier a ser acionada para decidir sobre eventuais lesões ao direito do impetrante se a decisão do Tribunal contiver vícios de legalidades formal ou objetiva. As contas, estas sim, são encerradas e liquidadas definitivamente com o julgamento do Tribunal de Contas.

É evidente que a impossibilidade de reexame judicial está relacionada ao juízo emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas se regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, contudo, inovou no sentido da possibilidade de discussão perante o judiciário sobre a responsabilidade do agente público e a respeito das questões relacionadas aos vícios formais.

Dessa forma, no campo da revisão judicial sobre o julgamento dos Tribunais de Contas, a corrente restritiva defende que o judiciário somente tem autorização constitucional para anular a decisão daquele órgão devido aos vícios quanto à forma ou quanto à legalidade.

De outro vértice, a segunda corrente possui argumentos favoráveis a uma revisão judicial ampla. Doutrinadores que não acreditam na imutabilidade das decisões administrativas, ampliam a revisão pelo Judiciário. A base da tese inicia com o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional. A disposição constitucional estipulada no art. 5º, XXXV da Constituição Federal autoriza o Judiciário a reexaminar qualquer decisão do Tribunal de Contas. Nesse sentido, Odete Medauar (1990 apud SILVA, Anderson 2015. p. 225-226) se posiciona:

[...] segundo o item XXXV do art. 5º da Constituição Federal, nenhuma lesão de direito poderá ficar excluída da apreciação do Poder Judiciário, qualquer decisão do Tribunal de Contas, mesmo no tocante à apreciação de contas de administradores pode ser submetida ao reexame do Poder Judiciário se o interessado considerar que seu direito sofreu lesão; ausente se encontra, nas decisões do Tribunal de Contas, o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos inerentes aos atos jurisdicionais.

Na mesma linha de pensamento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro sustenta ser possível a formação de coisa julgada formal (ou coisa julgada administrativa) de uma decisão do Tribunal de Contas. E vai além, sustentando que se o reexame judicial exigir a avaliação de matéria especializada, o julgador poderá se valer da produção de provas periciais, tal como ocorre noutros tipos de processos judiciais. (DI PIETRO, 1996, p.26)

Desse modo, para essa corrente doutrinária, o processo judicial poderia analisar o mérito do Acórdão originário do Tribunal de Contas, sendo reexaminada de forma ampla. Além de vícios formais, até mesmo o mérito técnico pode ser apreciado judicialmente, com o objetivo de contrastar o julgamento da Casa de Contas com os ditames da violação a direito do sujeito passivo do controle externo, o Judiciário poderia, no máximo, declarar nulidade do provimento e determinar um novo julgamento de contas.

No âmbito jurisprudencial, não há julgados recentes no STF que tratem de modo conclusivo sobre a questão dos limites ao reexame, da judicial dos julgados dos Tribunais de Contas no que concerne à competência capitulada no art. 71, II da CF, prevalecendo no sentido de que somente o aspecto formal e a ilegalidade manifesta poderiam ser questionados. No TSE, há o entendimento de que não tem aplicação imediata a declaração de inelegibilidade pelo Tribunal de Contas. Ela tão somente pela consequência jurídica que decorre do julgamento definitivo pela rejeição das contas, mas sua declaração deverá acontecer perante a Justiça Eleitoral. A caracterização dessa hipótese de suspensão dos direitos políticos depende da impugnação do pedido de registro de candidatura e da apreciação feita pelo Juízo Eleitoral sobre o acórdão do órgão de contas.

É nesse momento que o órgão jurisdicional verificará o preenchimento dos requisitos cumulativos elencados no art.1º, inciso I, “g” da Lei 64\90: (a) rejeição das contas públicas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa;

(b) decisão irrecorrível proferida por órgão competente; e (c) ausência de suspensão ou anulação judicial da decisão de rejeição de contas. É importante frisar que tanto a suspensão como a anulação de decisão do TCU somente poderão ser apreciadas pelo STF, via mandado de segurança, ou pela Justiça Federal comum, nas vias ordinárias. Portanto, não cabe à Justiça Eleitoral, em sede de impugnação de candidatura, modificar ou desconstituir a decisão da Corte de Contas.

2.3 A FISCALIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal, ao regular, no Título III, a “Organização do Estado”, reserva o capítulo VI para tratar especificamente dos Municípios (arts. 29 a 31), sendo que a normas relativas à sua fiscalização estão previstas no art. 31, “caput” e §§ 1º a 4º, sendo conveniente reproduzi-las abaixo:

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

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

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

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

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

Como está bem claro no texto constitucional, a fiscalização dos municípios deverá se dar por meio de controle externo e interno. No caso do controle externo - que é o objeto deste trabalho acadêmico -, a Constituição Federal determina que, do mesmo modo como se dá com a União e os Estados, seja ele exercido pelo Poder Legislativo, aqui no caso pela Câmara de Vereadores, o que é, portanto, coerente com o Estado Democrático de Direito e, mais especificamente, com o conhecido sistema de freios e contrapesos (“checks and balances”). É o que José Afonso da Silva (2018, p. 767) chama de “atuação fiscalizadora do povo”. O controle externo dos municípios, portanto, é função da Câmara Municipal, que o realizará com o “auxílio” do respectivo Tribunal de Contas estadual ou do Município, ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Sendo assim, o julgamento das contas do Prefeito - como ocorre com as contas de qualquer outro Chefe do Poder Executivo - não é realizado pelo Tribunal de Contas, mas pela

Câmara de Vereadores. Nessa função auxiliadora, cabe ao Tribunal de Contas apenas “apreciar” as contas, emitindo parecer prévio (e técnico). Por força do que dispõe o art. 75 da CF, o prazo para o Tribunal de Contas apreciar e emitir esse parecer, no caso das contas que o Prefeito deve prestar anualmente, também será de sessenta dias, contados do recebimento das contas (art. 71, inciso I, da CF). Portanto, uma vez concluída a apreciação e emitido o parecer prévio pelo Tribunal de Contas, caberá à Câmara de Vereadores, daí sim, julgar as contas, aprovando ou rejeitando o parecer.

O parecer prévio submetido à Câmara de Vereadores poderá ser pela aprovação ou desaprovação das contas, sendo que prevalecerá a opinião do Tribunal de Contas, caso não seja rejeitado por decisão de dois terços dos vereadores. Em outras palavras, a Constituição Federal exige uma maioria qualificada para que a opinião constante do parecer prévio deixe de prevalecer, o que revela a importância dada à função técnica e auxiliadora do Tribunal de Contas. Logo, se o órgão administrativo opinar pela rejeição das contas anuais do Prefeito, a Câmara Municipal somente poderá deixar de acompanhar o parecer na hipótese de assim decidirem dois terços dos vereadores. E o mesmo vale, obviamente, para o caso em que o parecer prévio seja pela aprovação das contas anuais e os vereadores decidam rejeitá-la. O quórum exigido continua sendo o de dois terços os vereadores, na medida em que § 2º do art. 31 da Constituição nada diz sobre o “conteúdo” do parecer prévio que deixará de prevalecer, se pela aprovação ou rejeição das contas.

Como se disse, o Tribunal de Contas tem o prazo de sessenta dias para apreciar as contas e emitir o parecer prévio. Por outro lado, a Constituição, como se vê pelos dispositivos reproduzidos acima, não estabelece nenhum prazo para a Câmara de Vereadores julgar as contas, após receber o parecer. Essa é uma questão tormentosa e que tem despertado todo tipo de interpretação, inclusive pela possibilidade, em havendo omissão prolongada do Poder Legislativo municipal, de se conferir ao parecer força de decisão definitiva pela aprovação ou rejeição das contas. Já há quem entenda, no entanto, que, em caso de omissão, as contas devem ser consideradas aprovadas, ainda que o parecer seja pela rejeição. O fato é que essa questão foi submetida ao regime de repercussão geral do STF (tema 157), tendo sido objeto do julgamento do Recurso Extraordinário nº. 729.744, como será demonstrado mais adiante.

Com efeito, outro ponto de controvérsia, no exercício da função fiscalizadora exercida pela Câmara de Vereadores, decorre da competência do Tribunal de Contas prevista no inciso II do art. 71 da Constituição, para, agora sim, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos”. É que muitos interpretam que as contas que o Prefeito deve prestar anualmente e que serão julgadas pela Câmara de Vereadores são tão-somente aquelas relativas a atos de governo, não a atos de gestão, caso em que estaria atuando como ordenador de despesas, tal qual os administradores de que trata o inciso II do art. 71. Quer dizer, não seriam todas as contas prestadas pelo Prefeito que seriam objeto de

fiscalização e julgamento da Câmara de Vereadores, mas somente as contas de governo prestadas anualmente, cabendo ao Tribunal de Contas, portanto, o julgamento de suas contas de gestão.

Como também se verá depois, dada a controvérsia na doutrina e na jurisprudência a esse respeito, a questão se tornou o tema 835 do regime de repercussão geral do STF, que teve como paradigma o Recurso Extraordinário nº. 848.826, o qual será objeto de análise minuciosa, no terceiro capítulo. A repercussão deveu-se, sobretudo, ao fato de a parte final da alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei da Ficha Limpa mencionar que o julgamento pela rejeição das contas realizado pelo Tribunal de Contas diz respeito “a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”. Tendo em vista que esse dispositivo foi declarado, em controle abstrato, constitucional pelo STF, sem ter sido, na ocasião, enfrentada diretamente a questão das contas de gestão prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, começaram a surgir divergências e conflitos que culminaram no reconhecimento da repercussão geral do Recurso Extraordinário nº. 848.826.

Antes de prosseguir, é válido registrar que a Constituição, no § 4º do art. 31, vedou a criação, pelos Municípios, de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais. No entanto, permitiu aos Estados instituírem órgão (estadual) denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, com a função de auxiliar as Câmaras de Vereadores, no exercício de sua função fiscalizadora (controle externo). Esses Tribunais de Contas dos Municípios deverão prestar contas de suas atividades perante o Tribunal de Contas do respectivo Estado, porém não à Assembleia Legislativa. A esse respeito, veja-se o que foi decidido no julgamento da ADI nº. 687²⁴, da relatoria do Ministro Celso Mello.

2.4 AS CONTAS DE GOVERNO E AS CONTAS DE GESTÃO DO PREFEITO MUNICIPAL

Como passo seguinte à evolução do estudo em tela, vale ressaltar e adiantar outro aspecto importante para o desenvolvimento do objeto desta monografia. Trata-se da diferenciação entre as contas de governo e as contas de gestão.

Para definir as contas de governo é necessário repassar o artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, onde é previsto o controle externo realizado pelo Poder Legislativo com o parecer prévio do Tribunal de Contas. O dispositivo refere-se as contas anuais, com

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **ADI 687/PA**. 2006. Rel. Min. Celso de Mello
 Julgamento:02.02.1995. Publicado 10.02.2006 Disponível em:
 <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491>> Acesso em: 17 de
 abril de 2019.

características globais, previstas em orçamentos anuais, ou seja, diz respeito a contas de um exercício financeiro, tendo como responsável o chefe do poder executivo, seja ele o Presidente da República, o Governador de Estado ou Prefeito Municipal.

Por outro vértice, para conceituar as contas de gestão, deve-se rever a previsão do inciso II do artigo supracitado, onde cabe ao Tribunal de Contas o julgamento das contas daqueles gestores públicos que administram ou assumem responsabilidade pela gestão de recursos públicos. Especificamente, são contas realizadas por autoridade administrativa, aqui denominada ordenador de despesas, que envolvem a emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos financeiros. Hélio Saul Mileski (2002, p. 69), para esclarecer, contribui acerca do conceito de ordenador de despesas:

[...] ordenador de despesas é o agente público com autoridade administrativa para gerir os dinheiros e bens públicos, de cujos atos resultam dever de prestar contas, submetendo-se, por isso, ao processo de tomada de contas, para fins de julgamento perante o Tribunal de Contas.

Pode-se, ainda, diferenciar as contas de governo e as contas de gestão pontualmente. Assim, as contas de governo ou anuais cabem sempre ao titular do Poder Executivo, sujeitas ao julgamento do Poder Legislativo com parecer prévio da Corte de Contas de forma técnico-política, relacionadas a um exercício financeiro com ditames globais. O seu julgamento poderá ser pela aprovação, pela aprovação com ressalvas, pela reprovação ou com abstenção de opinião. Desse modo, essas contas de governo são suscetíveis ao exame de cunho político, que leva em consideração critérios de conveniência e oportunidade. João Adolfo Ribeiro Bandeira e José Polycarpo de Negreiros Leite (2014, p. 234) fazem uma precisa distinção acerca do conteúdo das contas em si. Assim, as contas de governo:

[...] são de responsabilidade do Presidente da República, dos governadores estaduais e dos prefeitos municipais, em razão de serem eles os responsáveis gerais pela execução do orçamento em seus aspectos globais. Não resulta do fato de serem prestadas por um chefe de poder, porquanto os presidentes das casas legislativas e dos tribunais não se submetem a essa sistemática de contas de governo, como já decidiu o STF por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.779. Assim sendo, a sistemática das contas de governo é estabelecida não em função da pessoa que as presta, mas em razão de seu conteúdo e da natureza do controle que se deve exercer sobre essa espécie de contas.

As contas de gestão são de responsabilidade do ordenador de despesas com julgamento técnico pelo Tribunal de Contas, podendo ser julgadas regulares, regulares com ressalva e irregulares. João Adolfo Ribeiro Bandeira e José Polycarpo de Negreiros Leite (2014, p. 235) continua, ao afirmar que as contas de gestão:

O conteúdo das contas de gestão é bem nítido e diverge daquela das contas de governo, compreendendo a regularidade dos atos e contratos administrativos, legalidade do processamento das despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento) e a economicidade e destinação dos gastos públicos.

As contas de gestão, que compreendem também aquelas apresentadas em razão de convênios entre os entes federados, são prestadas por qualquer pessoa que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”, nos termos estabelecidos no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Tais pessoas são denominadas ordenadoras de despesas, sendo eles responsáveis pela contratação, empenho, liquidação e pagamento de despesas públicas.

Compõem as contas de gestão, outrossim, as notas de empenho, ordens de pagamento, comprovantes de despesas, processos licitatórios, contratos e atos administrativos, extratos bancários, folhas de pagamento, entre outras.

No mesmo sentido, (MAXIMINO, 2018, on line):

[...] as contas de gestão são atos pormenorizados, praticados tanto na administração direta quanto indireta, como arrecadação de receitas, ordenamento de despesas, licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento, admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, entre outros atos administrativos. É o dever de prestar contas de todo aquele que administra e gere recursos públicos. Esse julgamento é feito diretamente pelo Tribunal de Contas, conforme artigo 71, II e §3º da Carta Magna.

Enquanto na apreciação das contas de governo, o Tribunal de Contas analisará os efeitos em modo geral da administração pública, no julgamento das contas de gestão, será examinado, minuciosamente, cada ato administrativo que compõe a contabilidade, as finanças, o orçamento e o patrimônio do ente público. Nas contas de gestão o Tribunal de Contas exerce toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiros.

Não se vislumbra qualquer confusão a respeito das contas de governo com as contas de gestão. São conceitos bastante diferenciados, mas que por vezes, se complicam em face das complexas relações jurídicas que surgem todos os dias na Administração Pública.

O caso do Prefeito ordenador de despesas é uma dessas questões. É nele que está centrado este estudo. Assim, pode-se dizer que a importância desses conceitos para o trabalho em tela está na questão de quando o Chefe do Poder Executivo assume a qualidade de ordenador de despesas que normalmente não faz parte de suas atribuições, assumindo além das contas de governo as contas de gestão. Ora, se o Prefeito Municipal está sujeito ao julgamento do político do Poder Legislativo pelas contas de governo, qual órgão poderá julgar suas contas de gestão, quando assume a qualidade de ordenador de despesas, contas que pela lei - para outros administradores -, estão sujeitas apenas ao controle técnico do Tribunal de Contas.

Dessa forma, o que será apresentado no capítulo três é a solução do Supremo Tribunal Federal para esta problemática.

2.5 AS DIVERGÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS E DOUTRINÁRIAS A RESPEITO DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL ORDENADOR DE DESPESAS

A jurisprudência vem oscilando nos últimos tempos a respeito da matéria em evidência, ou seja, a competência para julgamento das contas de gestão do Prefeito Municipal que assume a função de ordenador de despesas. Assim, pode-se extrair do Recurso Extraordinário (RE) nº. 848.826, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso um breve histórico das decisões do Tribunal Superior Eleitoral. (STF, 2016, on line)

No Recurso Especial Eleitoral nº 8.974/SE, julgado no início da década de noventa, o TSE decidiu pela força do julgamento técnico das contas realizado pela Corte de Contas, não havendo a necessidade de julgamento posterior do Poder Legislativo:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEMONSTRACAO. ACAO JUDICIAL. ALCANCE. CONSTITUICAO, ART. 71, PARAGRAFOS 1, 2, E 3, E ART. 75. I - DEMONSTRADA CABALMENTE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DO **ORDENADOR DE DESPESAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS**, APLICAVEL O PARG. 5 DO ART. 14 DA CONSTITUICAO, RECONHECENDO-SE A INELEGIBILIDADE DO CANDIDATO, APESAR DA EXISTENCIA DE AÇÃO NA ESFERA JUDICIAL, QUE NAO CONTESTA TODOS OS PROCESSOS. II - INTELIGENCIA DO ART. 71, PARAGRAFOS 1, 2 E 3, E ART. 75, DA CONSTITUICAO, QUE CONFEREM AS DECISOES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, EFEITOS MAIS DO QUE OPINATIVOS. III - E PROCEDENTE A IMPUGNACAO DE REGISTRO DE CANDIDATURA SE O IMPUGNADO TEVE AS SUAS CONTAS REJEITADAS PELA PRATICA DE ATOS DE IMPROBIDADE DEVIDAMENTE COMPROVADOS, ATENTATORIOS A PROBIDADE ADMINISTRATIVA E A MORAL, CARACTERIZANDO-SE, ASSIM, O ABUSO NO EXERCICIO DA FUNCAO. IV - RECURSOS IMPROVIDOS. ²⁵ (grifo meu)

No final da mesma década de noventa, ocorreu uma mudança de entendimento no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 29.535/PB. A decisão neste julgado do TSE foi no sentido de considerar a Câmara de Vereadores o órgão competente para julgar as contas de Prefeito que assumam a condição de ordenador de despesas:

ELEIÇÕES 2008. REGISTRO DE CANDIDATO. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS. CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA. RECURSO PROVIDO. REGISTRO DEFERIDO.

²⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – TSE - **Respe nº 8974/SE** Rel. Min. Pedro Julgamento: 01.09.1990 Publicado em Sessão: 01.09.1990. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/137953501/recurso-especial-eleitoral-respe-8974-se?ref=serp>> Acesso em: 17 de abril de 2019.

1. **A Câmara de vereadores é o órgão competente para apreciar as contas de prefeito municipal.**
2. A desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas não é suficiente para que se conclua pela inelegibilidade do candidato.
3. Recurso especial provido.²⁶ (grifo meu)

Após a alteração da redação pela Lei Complementar nº 135/2010 ao disposto no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, o Tribunal Superior Eleitoral manteve o posicionamento de que os Tribunais de Contas não possuíram competência para julgar contas de gestão de chefes do Poder Executivo. Desse modo, no julgamento do Recurso Ordinário nº 75.179/TO. entendeu que a ressalva final constante da nova redação da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, introduzida pela Lei Complementar nº 135/2010 - de que se aplica 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 -, não alcançava os chefes do Poder Executivo:

Registro. Inelegibilidade. Rejeição de contas. Órgão competente.

1. Nos termos do art. 31 da Constituição Federal, a competência para o julgamento das contas de Prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica, inclusive, a eventuais atos de ordenação de despesas.
2. A ressalva final constante da nova redação da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, introduzida pela Lei Complementar nº 135/2010 - de que se aplica "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" -, **não alcança os chefes do Poder Executivo.**
3. Os Tribunais de Contas só têm competência para julgar as contas de Prefeito, quando se trata de fiscalizar a aplicação de recursos mediante convênios (art. 71, VI, da Constituição Federal).
Recurso ordinário não provido.²⁷ (grifo meu)

Todavia, anos mais tarde, no Recurso Ordinário nº 40.137/CE, ocorreu nova alteração de posicionamento pela Corte eleitoral. Seguindo o entendimento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa declarada pela decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.578 e das ADC 29 e 30, o Tribunal Superior Eleitoral fixou a competência do Tribunal de Contas para o julgamento das contas prestadas por Prefeito, quando este age como ordenador de despesas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal.

²⁶ Tribunal Superior Eleitoral -TSE. **Respe nº 29535 /PB** Rel. Min. Marcelo Ribeiro
Julgamento: 22.09.2008 Publicado em Sessão: 22.09.2008 Disponível em:
<<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/915497/recurso-especial-eleitoral-respe-29535-pb?ref=serp>> Acesso em: 17 de abril de 2019.

²⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral - TSE. **RO 75179/TO**. Julgamento: 08.09.2010. Rel. Min. Arnaldo Versiani. Publicado em Sessão. 08.09.2010 Disponível em:
<<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16669458/recurso-ordinario-ro-75179-to?ref=juris-tabs>>
Acesso em: 17 de abril de 2019.

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. RECURSO ORDINÁRIO. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. REJEIÇÃO DE CONTAS. **TRIBUNAL DE CONTAS. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. CARACTERIZAÇÃO.**

1. As alterações das hipóteses de inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135, de 2010, foram consideradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.578 e das ADCs 29 e 30, em decisões definitivas de mérito que produzem eficácia contra todos e efeito vinculante, nos termos do art. 102, § 2º, da Constituição da República.

2. Nos feitos de registro de candidatura para o pleito de 2014, a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64, de 1990, pode ser examinada a partir de decisão irrecorrível dos tribunais de contas que rejeitam as contas do prefeito que age como ordenador de despesas.

3. **Entendimento, adotado por maioria, em razão do efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal e da ressalva final da alínea g do art. 1º, I, da LC nº 64/90, que reconhece a aplicação do "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".**

4. Vencida neste ponto, a corrente minoritária, que entendia que a competência para julgamento das contas do prefeito é sempre da Câmara de Vereadores.

5. As falhas apontadas pelo Tribunal de Contas, no caso, não são suficientes para caracterização da inelegibilidade, pois não podem ser enquadradas como ato doloso de improbidade. No caso, não houve sequer condenação à devolução de recursos ao erário ou menção a efetivo prejuízo financeiro da Administração. Recurso provido, neste ponto, por unanimidade.

Recurso ordinário provido para deferir o registro da candidatura.²⁸ (grifo meu)

Na doutrina, os autores também não caminham numa só direção. Primordialmente destaca-se o posicionamento do ex-juiz eleitoral, um dos mentores da Lei da Ficha Limpa, Marlon Jacinto Reis e da Auditora do Tribunal de Contas Lucieni Pereira (2010, p.101) que manifestam seu posicionamento no sentido de considerar o Tribunal de Contas órgão responsável pelo julgamento das contas dos ordenadores de despesas, inclusive quando realizadas pelo Prefeito:

A grande novidade introduzida pela nova alínea "g" é o explícito reconhecimento de que, quando o agente político deixa de agir nessa qualidade para atuar como mero ordenador de despesas, perde com isso o direito de ver suas contas julgadas pelo Parlamento desde uma perspectiva política, igualando-se a todos os que atuam diretamente com a movimentação de recursos monetários da Administração.

A Constituição não estabelece qualquer distinção entre os que operam como responsáveis diretos por dinheiros e outros bens públicos. Estando todos eles passíveis de julgamento técnico pelos tribunais de contas nos explícitos termos do art. II, da Constituição Federal.

²⁸ _____.. Tribunal Superior Eleitoral - TSE. **RO 40137/CE**. Julgamento: 26.08.2014 Rel. Min. Henrique Neves Da Silva. RJTSE - Publicado em Sessão 27.08.2014 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>> Acesso em: 17 de abril de 2019.

A distinção constitucional é clara: o julgamento das contas políticas se opera em âmbito parlamentar, enquanto que o pronunciamento sobre **os atos de ordenação de despesas é prerrogativa do Tribunal de Contas**. (grifo meu)

No mesmo sentido, André Garcia Xerez Silva (2015, p.96) entende:

[...] os órgãos competentes para julgar os gestores públicos cujos efeitos da decisão repercutem na esfera eleitoral são os tribunais de contas, no caso dos ordenadores de despesa, mesmo que mandatários, não obstante a atual divergência pretoriana, e do Poder Legislativo no julgamento do chefe do Executivo na avaliação orçamentária.

Contudo, há outra corrente doutrinária que entende não existir diferença para o julgamento das contas do chefe do poder executivo municipal que assume a função de ordenador de despesas. Entende, dessa forma, que sempre será realizado pelo Poder Legislativo, independente se for para o apreciar as contas de governo ou de gestão.

Nessa esteira, Neilton Queiroz de Melo Filho e Alberto Tenório Cavalcante Filho (2015, p. 96) defendem:

[...] O parecer emitido pelo Tribunal de Contas seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal, não vincula a decisão definitiva de concretamente reprovar as contas e, muito menos, de determinar a inelegibilidade de futuro candidato a cargo eletivo.

No que concerne ao parecer, destinado à futura reprovação de contas, emitido pelo órgão competente, não se poderia de forma alguma tornar essa decisão definitiva, pois estaríamos violando dispositivos constitucionais e até mesmo o princípio do devido processo legal, tendo em vista que após o parecer emitido pelo Tribunal de Contas, da respectiva esfera, faz-se necessário a análise pelo órgão legislativo competente, com a devida ressalva para o órgão legislativo municipal que somente poderá desconsiderar o parecer emitido pelo TCE ou pelo TCM, com o quorum de 2/3 de seus membros.

No tocante a inelegibilidade, não seria cabível falar em decretação pelo Tribunal de Contas, pois somente poderíamos chegar a essa possibilidade, com devida decisão de órgão do Poder Judiciário.

Também com o mesmo entendimento Marino Pazzaglini Filho (2016, p. 74):

O órgão competente para julgar as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo é o Poder Legislativo, a quem incumbe exercer, com auxílio meramente técnico jurídico do Tribunal de Contas, o controle externo pertinente à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e entidades administrativas. O Tribunal de Contas limita-se a exarar parecer, não emitindo julgamento. De se ver, que essa competência se aplica tanto às contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, quanto às atinentes à função de ordenador de despesas por esse exercida.

E por fim, Marcos Ramayna (2004. p. 406), ao considerar o Poder Legislativo o órgão

competente. Ressalta-se, entretanto, que o parecer do Tribunal de Contas tem o seu valor, só podendo ser derrubado por 2/3 dos vereadores:

No caso dos chefes do Poder Executivo Municipal, as contas anualmente prestadas são analisadas pelo Tribunal de Contas do Estado ou do Município, sendo emitido um parecer prévio, mas o julgamento é ato de atribuição da Câmara Municipal, nos termos do art. 31 e parágrafos da Constituição Federal. O parecer só deixa de prevalecer, ou seja, só não se efetivará, por decisão de 2/3 dos vereadores.

3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

O propósito principal deste trabalho de conclusão de curso consiste no exame da competência para o julgamento das contas relativas a atos de gestão do Prefeito Municipal e das consequências de uma eventual omissão em relação ao julgamento das contas de governo, cuja rejeição (ou desaprovação) levará à sua inelegibilidade, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei da Ficha Limpa. Essa questão foi levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de dois recursos extraordinários – portanto, dois casos concretos -, cuja repercussão geral foi reconhecida.

Num dos recursos, o STF decidiu se a eventual omissão da Câmara de Vereadores no julgamento das contas de governo tornaria o parecer prévio do Tribunal de Contas um instrumento com força de decisão definitiva irrecorrível e, portanto, suficiente para a declaração de inelegibilidade. No outro recurso, o STF definiu qual o órgão competente, se o Tribunal de Contas estadual ou a Câmara de Vereadores, para a aprovação ou não das contas de gestão do Prefeito. Os recursos foram objeto de julgamento conjunto do Plenário do STF, de maneira que as decisões estabeleceram precedentes vinculantes, como se verá a partir de agora.

3.1. OS PRECEDENTES AFETADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A definição da competência para o julgamento das contas de gestão do Prefeito Municipal se deu no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº. 848.826, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. O recurso foi interposto por José Rocha Neto, cujo registro de candidatura ao cargo de deputado estadual do Ceará, nas eleições do ano de 2014, havia sido indeferido, com base no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei da Ficha Limpa.

O recorrente e então candidato havia sido prefeito do município cearense de Horizonte, sendo que as contas relativas à sua atuação como ordenador de despesas (contas de gestão) haviam sido rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE), porém não por um julgamento da Câmara de Vereadores. A rejeição das contas havia se dado porque o então Prefeito deixou de fazer a remessa da prestação de contas previstas e de efetuar repasses ao sistema previdenciário federal (INSS).

O caso teve origem numa ação de impugnação de registro de candidatura proposta pelo Ministério Público Eleitoral, que defendia a competência do Tribunal de Contas para o julgamento, pois as contas reprovadas eram relativas a atos de gestão, sendo que o parlamento municipal teria competência apenas para o julgamento das contas relativas a atos de governo. O Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE) julgou procedente a ação e declarou a inelegibilidade do então candidato, basicamente por entender que a competência

para o julgamento é do Tribunal de Contas. Contra essa decisão foi interposto recurso ordinário ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o qual teve seguimento negado pelo relator, Ministro Henrique Neves, sob o fundamento de que, nas eleições de 2014, basta que haja decisão irrecurável do Tribunal de Contas rejeitando as contas de Prefeito ordenador de despesas, para o reconhecimento da inelegibilidade. Não obstante tenha sido interposto agravo regimental, o TSE manteve, por unanimidade, a decisão monocrática do relator.

Esgotados os recursos de natureza ordinária, coube ao então candidato interpor recurso extraordinário ao STF, alegando, naquilo que interessa diretamente a este trabalho, ofensa aos arts. 31, § 2º, 71, inciso I, e 75, todos da Constituição Federal, pois a rejeição de contas que gera a inelegibilidade seria aquela que se dá pela Câmara de Vereadores. No exame de admissibilidade realizado no âmbito do TSE, o Ministro Dias Toffoli admitiu o recurso como sendo “representativo de controvérsia” já submetida ao regime de repercussão geral e determinou a remessa ao STF, nos termos do art. 543-B, § 1º, do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73). No STF, o recurso extraordinário foi distribuído ao Ministro Luís Roberto Barroso, que submeteu o caso ao Plenário Virtual, tendo havido o reconhecimento da repercussão geral da matéria, conforme se verá depois.

A questão da eventual omissão da Câmara de Vereadores na apreciação das contas de governo do Prefeito foi objeto de análise no Recurso Extraordinário nº. 729.744, que tratava do registro da candidatura do Prefeito da cidade mineira de Bugre, Jordão Viana Teixeira, à reeleição, no pleito do ano de 2012. O Ministério Público Eleitoral pretendia impugnar a candidatura, pois o então Prefeito havia tido suas contas anuais rejeitadas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG), mediante parecer prévio, o qual não chegou a ser rejeitado pela maioria prevista no § 2º do art. 31 da CF, dada a omissão da Câmara de Vereadores. Nas instâncias ordinárias, o registro havia sido deferido, tendo o Ministério Público interposto recurso especial eleitoral ao TSE, que manteve a decisão, por entender que a decisão irrecurável mencionada pelo art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei da Ficha Limpa não é do Tribunal de Contas, mas sim da Câmara de Vereadores, que, naquele caso, não tinha proferido nenhuma decisão sobre as contas.

Houve, então, a interposição de recurso extraordinário ao STF, no qual o Ministério Público Eleitoral alegou violação ao art. 31, § 2º, da CF. A tese sustentada no recurso era, basicamente, a de que, em havendo omissão da Câmara de Vereadores, ou quando não seja atingido o quórum de dois terços para rejeição, deve prevalecer o parecer do Tribunal de Contas pela desaprovação das contas. O recurso foi distribuído, no STF, ao Ministro Gilmar Mendes, quando então teve sua repercussão geral reconhecida, vindo a substituir o recurso extraordinário paradigma do tema 157 da sistemática de repercussão, como será demonstrado a seguir.

3.2. O RECONHECIMENTO DA REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA

No exame da repercussão geral dos recursos afetados pelo STF, afigura-se mais iniciar pelo Recurso Extraordinário nº. 729.744. E como se disse acima, esse recurso acabou substituindo outro recurso extraordinário que, até então, estava sendo utilizado como paradigma do tema 157, mais precisamente o Recurso Extraordinário nº. 597.362.

Pois bem. Em 09 de abril de 2009, a matéria objeto do Recurso Extraordinário nº. 597.362²⁹ foi submetida ao Plenário Virtual do STF, que reconheceu a sua repercussão geral, considerando que se tratava da discussão relacionada à “competência exclusiva da Câmara Municipal para julgar as contas do Chefe do Executivo, atuando o Tribunal de Contas como órgão opinativo” (tema 157). Naquele caso, discutia-se, resumidamente, se o silêncio da Câmara de Vereadores em apreciar as contas anuais do Prefeito era suficiente para se tê-las como rejeitadas, com base em parecer do Tribunal de Contas estadual. O recurso era da relatoria do Ministro Eros Graus, que, em 26 de maio de 2010, votou no sentido de que “até a manifestação expressa da Câmara Municipal o parecer prévio do Tribunal de Contas não surtirá nenhum efeito em relação às contas fiscalizadas”. Ou seja, votou no sentido de que o candidato não poderia ser considerado inelegível apenas com base no parecer do Tribunal de Contas, mesmo que a Câmara de Vereadores não estivesse cumprindo o seu papel institucional.

Contudo, o julgamento foi suspenso devido a dois pedidos de vista. O primeiro do Ministro Dias Toffoli, na ocasião em que o relator proferiu seu voto, e o segundo, em 07 de dezembro de 2011, no retorno do julgamento, pela Ministra Carmen Lúcia. O caso foi submetido derradeiramente ao Plenário, em 21 de fevereiro de 2013, oportunidade em que o recurso foi julgado, por maioria, prejudicado, com base no voto-vista da Ministra Carmen Lúcia. Isso porque o TSE havia informado que o Prefeito que estava pedindo o deferimento do registro de sua candidatura não havia sido reeleito e seu mandato já tinha encerrado. De qualquer modo, o voto-vista da Ministra foi pela manutenção da repercussão geral da matéria, mediante a substituição do recurso paradigma do tema 157.

Assim, em despacho de 03 de abril de 2013, o Ministro Gilmar Mendes determinou que o Recurso Extraordinário nº. 729.744, da sua relatoria, se tornasse o “leading case” da matéria. O tema discutido em ambos os recursos era rigorosamente o mesmo, porém a controvérsia era diferente daquela que, mais tarde, veio a ser objeto do Recurso Extraordinário nº. 848.826, porquanto dizia respeito apenas a prevalência ou não do parecer do Tribunal de

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **RE 597.362/BA**. Rel. Min. Eros Grau. Rel. p/ Acórdão: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 21.02.2013. Publicado: 14.04.2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5658913>> Acesso em: 29 de março de 2019

Contas, em caso de omissão da Câmara de Vereadores na apreciação das contas anuais (de governo). Já no Recurso Extraordinário nº. 848.826, discutia-se qual o órgão competente para o julgamento das contas do Prefeito relativas a atos de gestão. Essa diferença entre as matérias foi, inclusive, observada pelo Ministro Dias Toffoli, no despacho que admitiu o recurso e reconheceu sua representatividade, no âmbito do TSE.

Ao submeter, em 28 de agosto de 2015, o Recurso Extraordinário nº. 848.826 ao Plenário Virtual, o Ministro Luís Roberto Barroso, inicialmente, restringiu a matéria constitucional a ser apreciada pelo STF à questão da “definição do órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, à luz dos arts. 31, § 2º; 71, I; e 75, todos da Constituição Federal”. Naquela ocasião, o Ministro Luís Roberto Barroso também destacou a diferença entre os Recursos Extraordinários nº. 597.362 e nº. 729.744 e o recurso de sua relatoria, pois o que iria ser discutido, a partir de então, era “a atuação originária e não meramente supletiva da Corte de Contas para julgar, e não apenas apreciar mediante parecer, as contas do Chefe do Executivo que age como ordenador de despesas”.

Na sua manifestação ao Plenário Virtual, o Ministro Luís Roberto Barroso registrou que a jurisprudência do STF, reafirmada em julgado recente, sempre foi no sentido de que a competência para o julgamento das contas do Prefeito era do Poder Legislativo local, funcionando o Tribunal de Contas como mero órgão opinativo e de assessoramento. Porém, a questão ganhou novos contornos, após a declaração da constitucionalidade art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei da Ficha Limpa, no julgamento das ADCs nº. 29 e 30, ambas da relatoria do Ministro Luiz Fux. É que a alusão, no referido dispositivo, ao art. 71, inciso II, da Constituição Federal poderia levar ao entendimento de que a competência para o julgamento das contas do Prefeito seria do Tribunal de Contas, não tendo o STF, na ocasião do julgamento das ADCs, enfrentado diretamente essa questão.

No que diz respeito ao pressuposto de que o tema do recurso deve extravasar o mero interesse subjetivo do recorrente, a justificativa dada pelo relator do Recurso Extraordinário nº. 848.826 foi a de que os prefeitos, sobretudo nos pequenos municípios, frequentemente atuam como ordenadores de despesas. Afigurou-se relevante, portanto, a definição do órgão competente para o julgamento de suas contas, tanto porque a decisão proferida nesse julgamento, sendo irrecorrível, levará ao reconhecimento da inelegibilidade do Prefeito, como também porque os Ministros do STF vinham decidindo a questão em sentidos diversos.

Assim, uma vez reconhecida a sua repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº. 848.826 passou a ser paradigma do tema 835, qual seja, “definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas”. Tendo em vista a similaridade dos temas 157 e 835, deu-se, em 10 de agosto de 2016, o julgamento conjunto dos Recursos

Extraordinários nº. 729.744 e nº. 848.826, com a fixação das respectivas teses, que serão analisadas a seguir. No caso da tese vencedora do tema 835, a sua fixação se deu por maioria apertada, daí porque é conveniente, para os propósitos deste trabalho, que também se faça a análise da tese derrotada, porquanto possui, naturalmente, um elevado grau de juridicidade.

3.3. O ENTENDIMENTO MINORITÁRIO PELA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS

No julgamento do Recurso Extraordinário nº. 848.826, o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, proferiu voto no sentido de negar provimento ao recurso, o que significava manter a decisão do TSE negou seguimento ao recurso ordinário interposto por candidato declarado inelegível porque havia, na condição de Prefeito, tido suas contas rejeitadas em julgamento realizada pelo Tribunal de Contas. Contudo, o Ministro Ricardo Lewandowski inaugurou divergência, no sentido de que a competência para o julgamento das contas do Prefeito será sempre da Câmara de Vereadores, no que foi acompanhado pela maioria dos demais Ministros. Acompanharam a divergência os Ministros Edson Fachin, Carmen Lúcia, Gilmar Mendes e Marco Aurélio Mello e Celso de Mello. Por sua vez, ficaram vencidos, com o relator, os Ministros Teori Zavascki, Luiz Fux, Rosa Weber e Dias Toffoli.

Como se vê, o placar de seis votos a cinco denota que a questão estava longe de ser pacífica, no âmbito do STF. Curiosamente, afóra por ocasião dos julgamentos das ADCs nº. 29 e 30 – em que o tema não foi enfrentado diretamente -, foi apenas a segunda vez em que o Plenário do STF se debruçou sobre a matéria. Na primeira, em 17 de junho de 1992, estava sendo julgado o Recurso Extraordinário nº. 132.747³⁰, da relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, oportunidade em que o placar foi bem mais elástico pela competência da Câmara de Vereadores, ficando vencido apenas o Ministro Carlos Velloso (placar de 10 a 1). Naquela decisão, o Plenário do STF concluiu que “ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os três níveis - federal, estadual e municipal”, sendo que o Tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa”.

É claro que não se pode deixar de levar em consideração que se tratava de uma decisão proferida há mais de vinte anos, com a composição do Plenário bastante distinta da atual. Dos Ministros que participaram do primeiro julgamento, continuam no STF apenas os Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio Mello. De qualquer maneira, isso não impediu o Ministro Marco Aurélio Mello -, que, como se disse, foi relator do Recurso Extraordinário nº.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - **STF**. Recurso Extraordinário 132.747/DF. Rel. Min. Marco Aurélio Mello. Publicado em: 17.06.1992 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207690>> Acesso em: 29/03/2019

132.747 -, de questionar o Ministro Luís Roberto Barroso a respeito do fato de ter reconhecido repercussão geral e trazido a Plenário uma matéria já decidida, ainda que no ano de 1992. Afinal de contas, a Constituição interpretada naquele julgamento continua sendo a atual, de 1988.

Durante o debate em Plenário, o Ministro Luís Roberto Barroso salientou que, de lá para cá, tivemos o advento da Lei de Ficha Limpa, além do que o TSE vinha conferindo interpretação no sentido de que o Tribunal de Contas dos estados tem competência para julgar contas de gestão prestadas pelo Prefeito Municipal. O esclarecimento, diga-se de passagem, não convenceu o Ministro Marco Aurélio Mello, que destacou o fato de que “em termos de alcance da Constituição Federal”, a “dicção prevalecente” não é a do TSE, mas a do STF, que havia assentando sua jurisprudência no sentido da competência da Câmara de Vereadores, no julgamento do Recurso Extraordinário nº. 132.747.

Embora tenha prevalecido, novamente, o entendimento de que a competência para o julgamento das contas (quaisquer que sejam elas) prestadas pelo Prefeito é da Câmara de Vereadores, isso não torna menos importante analisar os argumentos em sentido contrário, especialmente porque, como foi dito acima, a análise do tema está sendo feito em sede de trabalho acadêmico de conclusão de curso. Antes de prosseguir, convém esclarecer que a análise do posicionamento vencido - que se dá, por óbvio, com supedâneo no acórdão do Recurso Extraordinário nº. 848.826 – será feita tomando o conjunto dos votos que expressaram o entendimento pela competência do Tribunal de Contas. Há pontos abordados num voto e não em outros, porém não há, em relação a nenhum deles, qualquer divergência ou contradição que exija uma individualização, na análise que será a seguir.

Feito esse esclarecimento, o que se percebeu, no desenvolvimento da posição que acabou tornando vencida, é que ela foi toda construída a partir de um raciocínio baseado em algumas premissas. A primeira delas – que não era, propriamente, objeto de divergência, mas nem por isso deixa de ser relevante no desenvolvimento inicial da tese -, é a de que o art. 71, incisos I e II, da CF, não obstante se refira à competência do Tribunal de Contas da União, se aplica aos Tribunais de Contas dos estados e, onde houver, dos município, por força da simetria prevista no art. 75 da CF. Logo, o que está previsto nos incisos I e II do art. 71 vale perfeitamente para os Tribunais de Contas estaduais, no âmbito de sua competência.

A segunda premissa é aquela em que se distingue as contas submetidas ao controle externo, separando-as em diferentes categorias, quais sejam, (i) contas de governo; e (ii) contas de gestão, que são aquelas em que o agente público atua como ordenador de despesas. De que se tratam de contas de natureza distinta, disso não se tem a menor dúvida e não há divergência quanto a isso entre os que adotam as diferentes teses da competência. No capítulo anterior, essa distinção já foi abordada, sob o enfoque das contas prestadas pelo Prefeito Municipal. De qualquer sorte, não será demasia chamar a atenção para o fato – que

se nos afigura de enorme relevância para a compreensão da tese derrotada – de que as contas de governo são de atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo, ao passo que as contas de gestão poderão ser da atribuição de qualquer agente público, inclusive do Chefe do Executivo.

Nesse aspecto, foi bastante enfatizado o fato de que o problema envolvendo o julgamento das contas de gestão tem se revelado, com maior ênfase, no caso dos prefeitos dos pequenos e médios municípios brasileiros, na medida em que, em se tratando de Presidente da República, governadores e prefeitos de grandes municípios, as contas submetidas a julgamento são apenas as de governo, não atuando o Chefe do Poder Executivo na condição de ordenador de despesas.

Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2008 p.116):

O ordenador de despesas, por regra, é o agente responsável pelo recebimento, verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos e responde pelos prejuízos que acarreta à Fazenda, salvo se o prejuízo decorreu de ato praticado por agente subordinado, que exorbitar das ordens recebidas, conforme dispõe o próprio Decreto-lei nº 200/67. [...] A função de ordenador de despesas exerce para o controle em relação a outras funções, por mais relevantes que sejam, na medida em que implica tutelar juridicamente o bem mais precioso e indispensável à satisfação do interesse público.

Outro importante ponto enfatizado durante o julgamento e que se constitui em mais uma premissa do raciocínio sustentado nos votos vencidos, foi o de que a atuação do Prefeito como ordenador de despesas (de onde se extraem as contas de gestão) consiste numa mera deliberalidade. Ou seja, o Prefeito, segundo critérios próprios de conveniência e oportunidade, poderá assumir a condição de ordenador de despesas ou, então, poderá delegar tal tarefa aos administradores públicos de uma maneira geral. Esse ponto é decisivo para a conclusão a que se chegou.

Marino Pazzaglini Filho (2014, p.36) aborda em sua doutrina:

Ordenador de despesa é o agente público investido de competência para emitir empenhos e autorizar pagamentos. Não é atribuição do Presidente da República e na maioria das vezes de Governador de Estado. Na Prefeitura, o ordenador de despesa nato é o Prefeito, embora possa delegar essa função a secretários municipais, Na Câmara Municipal é o Presidente da Mesa.

Estabelecidas essas premissas, o passo seguinte é demonstrar de que maneira os incisos I e II do art. 71 da CF foram interpretados, de maneira a justificar o entendimento pela competência do Tribunal de Contas, começando por uma colocação pertinente feita pelo Ministro Teori Zavascki, em seu voto, no que diz respeito a quem tem a obrigação de prestar ao Tribunal de Contas. Deixando de lado a questão das contas de gestão e da figura do

Prefeito ordenador de despesas, o Ministro destacou que, segundo o parágrafo único do art. 70 da CF, “prestará 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”.

Seguindo nessa linha de raciocínio – e já estabelecida a premissa de que existem diferentes “categorias de contas” -, sustentou-se, então, que as competências previstas no art. 71 da CF estão estabelecidas de acordo com cada “categoria”. O inciso I trataria da competência para as contas de governo, ao passo que o inciso II trataria da competência para as contas de gestão. Nas contas de governo – e isso é pacífico -, a competência é apenas da respectiva Casa Legislativa, atuando o Tribunal de Contas como mero órgão fiscalizador, cujo parecer prévio (e técnico) poderá servir de subsídio para o julgamento das contas, não mais do que isso. A atuação do Tribunal de Contas, portanto, é meramente assessória, sendo que o julgamento político das contas do Chefe do Executivo realizado pelo Poder Legislativo não fica sujeito a nenhum juízo de mérito do Tribunal de Contas, nem mesmo do Poder Judiciário. Trata-se, como ficou registrado no voto do Ministro Teori Zavascki, de uma “cláusula elementar” do sistema de freios e contrapesos, previsto na CF.

Segundo o doutrinador e Ministro Alexandre de Moraes (2018, 474) a respeito das contas de governo ou anuais:

No ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a competência para o julgamento das Contas do Chefe do Poder Executivo, seja Federal, Distrital Estadual ou Municipal, é exclusiva do Poder Legislativo respectivo. Dessa forma, nessa hipótese, a função do Tribunal de Contas é opinativa, atuando como órgão auxiliar do Parlamento.

Assim, apesar de caber ao Tribunal de Contas a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo (art. 25, 31, 71, inciso I e 75), somente ao Poder Legislativo caberá o julgamento das mesmas (CF, art.49, inciso IX).

Por outro lado, as contas de gestão estão sujeitas à competência do Tribunal de Contas prevista no inciso II do art. 71 da CF, sendo que, nessa hipótese, há julgamento definitivo, com a aplicação de sanções previstas em lei aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas (inciso VIII). Além disso, as decisões do Tribunal de Contas que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (§ 3º). Esse julgamento não tem nada a ver, portanto, com o parecer prévio a que se refere o inciso I. Como bem disse o Ministro Teori Zavascki, a “pedra de toque” da conferida pelo inciso II do art. 71 é a “proteção da probidade e do patrimônio público”. De todo modo, ao contrário do que ocorre no julgamento político das contas de governo, o julgamento técnico das contas de gestão está sujeito ao controle do Poder Judiciário.

A respeito da decisão do Tribunal de Contas, Anderson Luiz da Silva (2015, p. 70 -

74) assevera:

[...] o acórdão do Tribunal de Contas, ainda que no exercício de sua competência julgadora, não produz coisa julgada material. Ou seja, esse acórdão não possui a conformação jurídico processual de uma decisão proferida pelo Judiciário.

[...] O certo é que, independente da nomenclatura escolhida para representar a porção de imutabilidade que pode oferecer o decisum das Cortes de Contas, se a coisa julgada administrativa ou controlada, sempre restará ao sujeito prejudicado a via judicial como meio jurídico para impugnar o acórdão que atesta a irregularidade na gestão das contas públicas.

Com efeito, ainda falta uma última premissa que deu suporte aos fundamentos da tese vencida, no julgamento do Recurso Extraordinário nº. 848.826. A questão que ainda precisa ser colocada, para a exata compreensão da conclusão pela competência do Tribunal de Contas, diz respeito à qual “órgão competente” se refere a alínea “g”, quando se cuida de contas de gestão rejeitadas. Noutras palavras, resta determinar qual o órgão que tem competência para proferir uma decisão irrecorrível que leve à rejeição de contas de gestão e, por conseguinte, à inelegibilidade do agente público. Considerando que o próprio texto legal, em sua parte final, exclui a hipótese de se tratar de uma decisão do Poder Judiciário, então não haveria outro órgão competente, senão o Tribunal de Contas, para rejeitar, em decisão irrecorrível, as contas de um agente público ordenador de despesas, segundo a sua competência prevista no inciso II do art. 71 da CF. Até porque, não se poderia imaginar que os administradores públicos em geral, que não sofrem nenhum controle político do Poder Legislativo, dependessem de outra decisão irrecorrível.

Como se disse acima, o Prefeito não precisa ser ordenador de despesas, sendo suficiente que preste conta de governo, não havendo dúvida de qual órgão exercerá, nesse caso, o controle externo das contas. Como também se viu, qualquer pessoa física ou jurídica está sujeita à prestação de contas (parágrafo único do art. 70, CF), sendo que, em se tratando de contas de governo, as contas devem ser prestadas e julgadas diretamente pelo respectivo Poder Legislativo e, no caso das contas de gestão, pelo Tribunal de Contas, na forma do inciso II do art. 71 do CF. O cerne do problema reside na circunstância de o Prefeito assumir “funções administrativas atípicas”, como ocorre quando resolve atuar como ordenador de despesas.

A solução desse problema, para aqueles que defenderam a tese derrotada, está na definição da competência pela “natureza das contas” ou, por outro lado, pela “natureza do cargo” ocupado por quem as presta. Na hipótese de as competências previstas nos incisos I e II do art. 71 da CF serem definidas em razão da natureza das contas, então o Prefeito ordenador de despesas fica, sim, sujeito ao julgamento do Tribunal de Contas, não da Câmara de Vereadores. Consequentemente, caso o Prefeito queira assumir a função de ordenador de despesas, as contas que têm a prestar deixam de ser de governo e passam a ser de gestão,

hipótese em que se sujeitará às mesmas regras aplicáveis a qualquer agente público que pratica atos de gestão.

Em última análise, o Prefeito não precisa atuar como ordenador de despesas e, nesse caso, não terá contas de gestão a prestar, apenas de governo. Porém, se desejar atuar como ordenador de despesa, o controle de suas contas (de gestão) deixará de ser político, passando a ser rigorosamente o mesmo a que se submetem todos os agentes públicos ordenadores de despesas, que é realizado pelo Tribunal de Contas.

Nesse sentido, a doutrina de José Jairo Gomes (2017, p.254):

[...] ordenar pagamentos e praticar atos concretos de gestão administrativa, o Prefeito não atua como agente político, mas como técnico administrador de despesas públicas. Não haveria, portanto, razão para que, por tais atos, fosse julgado politicamente pelo Poder Legislativo. Na verdade, a conduta técnica reclama métodos critérios técnicos de julgamento, o que – em tese, ressalve-se – só pode ser feito pelo Tribunal de Contas.

No julgamento, também foi ressaltado que o entendimento de que a competência para o controle e julgamento das contas seria, independentemente da natureza das contas, em razão do cargo ocupado poderia levar a duas situações, sendo uma consequência da outra. A primeira delas seria a transformação do inciso I do art. 71 da CF numa regra de “prerrogativa de foro”, de modo que a Câmara de Vereadores assumiria uma competência que pertence ao Tribunal de Contas, sempre que o Prefeito assumisse para si uma função que lhe é atípica (ordenador de despesas). Quer dizer, todas as contas municipais, pouco importando se de governo ou de gestão, sofreriam apenas o julgamento político. Como corolário lógico, haveria um esvaziamento da competência do inciso II do art. 71 da CF, desaparecendo o controle externo (e técnico) realizado pelos Tribunais de Contas, nos milhares de pequenos e médios municípios do país.

Como disse o relator do Recurso Extraordinário nº. 848.826, Ministro Luís Roberto Barroso, ao definir-se competência do controle pelo cargo e não pela natureza das contas – que foi o que acabou ocorrendo - estar-se-á politizando o controle da probidade e da honestidade dos gastos públicos. Por todas essas razões, a proposta (vencida) do relator para a tese do tema 835 da repercussão geral era a seguinte:

Por força dos arts. 71, II, e 75, caput, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios ou aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, julgar em definitivo as contas de gestão de Chefes do Poder Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pela Casa Legislativa correspondente.

3.4. O ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO PELA COMPETÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES

Apesar, como se viu até aqui, de terem sido relevantes argumentos pela definição da competência segundo a natureza das contas, acabou prevalecendo a tese em sentido oposto, segundo a qual pouco importam quais as contas que estão sendo prestadas, mas o cargo de quem as presta. E no caso do Chefe do Poder Executivo – seja ele Presidente, Governador ou Prefeito -, a competência, concluiu-se, será sempre do Poder Legislativo. A divergência ao voto do relator do Recurso Extraordinário nº. 848.826 foi inaugurada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que, à época do julgamento, ocupava a presidência do STF, sendo seguido pela maioria dos Ministros, cujos nomes foram indicados no tópico anterior.

Antes de analisar o entendimento majoritário para a solução da controvérsia, convém lembrar que, muito embora a alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei da Ficha Limpa tenha sido “declarado constitucional” pelo STF, a sua parte final, que trata da aplicação do inciso II do art. 71 da CF a todos os ordenadores de despesa, “sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”, não havia sido enfrentada diretamente no julgamento das ADCs nº. 29 e 30. Esse foi exatamente o motivo pelo qual o relator do Recurso Extraordinário nº. 848.826, Ministro Luís Roberto Barroso, conferiu repercussão geral à questão do Prefeito Municipal e a submeteu ao Plenário. Logo, a decisão do Plenário do STF que entendeu pela competência da Câmara de Vereadores, mesmo na hipótese em que o Prefeito (mandatário) age na condição de ordenador de despesas, não conflitou com a declaração de constitucionalidade do referido dispositivo da Lei da Ficha Limpa.

Dito isso, o entendimento majoritário baseou-se, fundamentalmente, no art. 31, §§ 1º a 3º, da CF, que regula a fiscalização do Município, que haverá de ser exercida pela Poder Legislativo municipal, atuando o Tribunal de Contas, nesse particular, como mero órgão auxiliar, sem nenhuma distinção em relação às contas de natureza política (ou de governo) e às de gestão. E a legitimidade para julgar (quaisquer) contas decorre da circunstância de ser a Câmara de Vereadores, no caso, o órgão representativo da soberania popular, a qual, no Estado Democrático de Direito, deve ser sempre privilegiada, na medida em que todo poder emana do povo (art. 1º, CF). A Câmara de Vereadores, portanto, constitui-se naquilo que se chamou de “juízo natural” de absolutamente todas as contas do Prefeito, competência essa que se dá “*ratione personae*”, em prestígio à democracia, à soberania popular, à independência e à autonomia do legislativo municipal.

Em seu voto, o Ministro Celso de Mello entendeu pertinente lembrar daquilo que chamou de “passagem expressiva” do voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio Mello, no julgamento do Recurso Extraordinário nº. 132.747, quando assinalou a existência de uma “dualidade de regimes jurídicos” a que os agentes públicos estão sujeitos, na prestação e

juízo de suas contas, conferindo, com base nisso, o que seria a interpretação correta das competências previstas nos incisos I e II do art. 71 da CF. Haveria, então, dois regimes: um a que ficam sujeitos os Chefes do Poder Executivo - aí incluído, naturalmente, o Prefeito -, e outro a que ficam sujeitos os administradores em geral. O tratamento distinto leva em consideração a “importância política dos cargos ocupados”, daí porque o exercício do crivo em relação às contas do Prefeito fica submetido a outro Poder (Câmara de Vereadores), não a um simples órgão administrativo (Tribunal de Contas).

Nessa esteira, Abraão Luiz Figueira Lopes (2018, p.121):

Nesses termos, a competência dos respectivos Legislativos para julgar as contas dos Chefes do Executivo, em último caso, preserva a própria soberania popular e, então, a democracia, ao impedir que o ocupante do cargo máximo de cada ente federativo seja sancionado pela atuação administrativa do Tribunal de Contas, cuja composição, ressalte-se, remonta a critérios essencialmente políticos.

No mesmo sentido, Hélio Saul Mileski (2002, p. 70):

Como os Chefes do Poder Executivo – Presidente República, Governadores e Prefeitos -, por possuírem foro privilegiado, não estão sujeitos a julgamento perante o Tribunal de Contas, conseqüentemente não podem ser considerados Ordenadores de Despesa, nem serem submetidos a tomada de contas. Trata-se de agentes políticos que detêm funções governamentais com poderes de conduzir os negócios públicos, consoante um plano de governo. Por serem autoridades supremas, não estão hierarquizadas e a sua atuação ocorre nos limites constitucionais e legais, razão por que as suas prestações de contas são apreciadas, mediante parecer prévio, pelo Tribunal de Contas e julgadas pelo Poder Legislativo correspondente.

Vê-se, portanto, que a corrente majoritária do STF ignora a natureza das contas prestadas, dando importância apenas e tão-somente ao cargo ocupado por quem as presta, porquanto o tratamento dado pelos distintos regimes jurídicos, como se disse, é “*ratione personae*”. Isso, porém, não significa que o Tribunal de Contas não exerça nenhum papel de destaque, no controle externo das contas do Chefe do Poder Executivo, uma vez que, no exercício da competência que lhe foi conferida pelo inciso I do art. 71 da CF, elabora parecer prévio destinado a instruir o julgamento político realizado pelo Poder Legislativo e auxiliar tecnicamente os vereadores. Como disse o Ministro Ricardo Lewandowski, “o auxílio a que se refere o texto constitucional deve ser entendido como ajuda, assistência ou amparo fornecido pelo órgão técnico administrativo”. Enfim, cabe ao Tribunal de Contas apenas apreciar, portanto não julgar as contas de governo e de gestão prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio e técnico que subsidiará o julgamento político realizado pelos representados no povo, no Poder Legislativo.

No mesmo viés, a Professora Maria Celina Costa de Almeida (2000, p.65) traz em seu artigo:

No exercício dessa competência constitucional, o Tribunal de Contas atua em cooperação com o Poder Legislativo, executando sua função meramente auxiliar. No caso específico de contas públicas prestadas pelo Prefeito Municipal, o parecer exarado pelo Tribunal de Contas dos Estados ou dos Municípios, onde houver, é *conditio sine qua non* para o seu julgamento. É que cabe às Câmaras Municipais promover o efetivo julgamento das contas prestadas pelo Prefeito [...]

Em sendo assim, ao Tribunal de Contas refoge competência para julgar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais. Tal dever é da alçada privativa das Câmaras Municipais. A função julgadora aqui é do Poder Legislativo local, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Mesmo que o Prefeito Municipal venha atuar como ordenador de despesas, entendemos que o julgamento desses atos é de competência reservada da Câmara Municipal. É que o poder decisório quanto às contas prestadas pelo defeito, em qualquer situação, é privativo da Câmara Municipal, não exercendo aí, o Tribunal de Contas, em nenhuma hipótese, função julgadora.

Esse “parecer prévio” mencionado no inciso I do art. 71 da CF - exurgindo daí o papel de destaque do Tribunal de Contas -, não é um elemento técnico que possa ser descartado pelos vereadores, ou simplesmente deixado de lado enquanto mera opinião, como é possível ao magistrado fazer com o parecer exarado pelo Ministro Público, quando atua na condição de “custos legis”. Trata-se de um parecer “qualificado” e sua natureza é “*sui generis*”, pois prevalecerá o que nele consta, caso não seja, no julgamento político da Câmara de Vereadores, derrubado por uma maioria de dois terços dos seus integrantes. É exatamente o que consta no § 3º do art. 31 da CF. Portanto, o “parecer prévio” possui grande relevância, tanto que, para ser derrubado, exige-se quórum qualificado. Contudo, ainda assim, quando se trata de julgar as contas e dar a palavra final a respeito da sua aprovação ou rejeição, a Constituição “deu ênfase maior” ao pronunciamento da Câmara de Vereadores.

No mesmo diapasão, Neilton Queiroz de Melo Filho e Alberto Tenorio Cavalcanti (2016, p.63):

No âmbito municipal o procedimento é um pouco diferenciado, pois, conforme o art. 31, § 1º e § 2º da CF/88, o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas do Estado, ou onde houver, dos Tribunais de Contas dos Municípios e dos Conselhos de Contas Municipal, cabendo-lhes emitir parecer sobre as contas dos respectivos prefeitos, que somente será desprovido por 2/3 dos membros da Câmara de Vereadores.

E complementando com Marcos Ramayna (2018, p.408):

O parecer técnico é a peça fundamental e complementa o suporte que nutre a formação do convencimento do *ed/ís* para o veredicto final, mas não é elemento de eficácia política que possa produzir o nexos causal da inelegibilidade, quando se trata de contas do chefe do Poder Executivo, até ulterior normatização constitucional que altere essa modelação jurídica.

Um das maiores preocupações daqueles que defendem que as competências dos incisos I e II do art. 71 devam ser definidas pela natureza das contas e não do cargo está no fato de que as Câmaras de Vereadores, além de não serem compostas por um corpo técnico qualificado, realizam um julgamento político de situações que deveriam sofrer um julgamento eminentemente técnico, porquanto envolvem a lisura e a probidade dos gastos públicos. Sobre esse ponto, os defensores da tese majoritária fazem duas colocações. A primeira delas é a de que o caráter eminentemente político do julgamento é amenizado pela necessidade do exame do parecer prévio do Tribunal de Contas e a exigência de um quórum qualificado para derrubá-lo. O Ministro Ricardo Lewandowski se vale da expressão “mix”, para se referir ao que seria um “balanço” entre a apreciação das contas pelo Tribunal de Contas e a emissão de parecer prévio e o julgamento político realizado pelos vereadores. Além disso, o julgamento da Câmara de Vereadores que conclua pela aprovação das contas não tem qualquer influência no âmbito cível ou no âmbito penal, de maneira que o Prefeito não fica livre de sofrer, eventualmente, ações de improbidade e denúncia criminal pelos menos fatos objeto do julgamento.

A despeito, portanto, da declaração de constitucionalidade da alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei da Ficha Limpa, o resultado final do julgamento Recurso Extraordinário nº. 848.826 acabou, inevitavelmente, modificando a interpretação que, a partir de então, deverá ser dada à parte final do dispositivo, sendo fixada a seguinte tese para o tema 835 do regime de repercussão geral:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

Dessa forma, o STF, ao encerrar sua decisão, quanto ao órgão competente, fixou que no caso do julgamento das contas - tanto as de governo quanto as de gestão - do Prefeito, a competência das Câmaras Municipais, com o auxílio prévio dos Tribunais de Contas que emitirá parecer prévio, podendo deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. As contas do Chefe do Executivo será competência do Poder Legislativo para julgá-las.³¹

³¹ A decisão não foi bem aceita entre os Tribunais de Contas, ressaltando aqui a publicada pela ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil): “o 11 de agosto, data de criação dos cursos jurídicos no Brasil, deveria ser um dia para celebrarmos a Justiça. No entanto, a decisão do STF (RE 848826), na tarde de ontem, que retira dos Tribunais de Contas a competência para julgar as contas de prefeito que age como ordenador de despesas, sela a vitória da injustiça e da impunidade. A decisão representa um imenso retrocesso no controle das contas governamentais

3.5. O ENTENDIMENTO EM CASO DE OMISSÃO NO JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

Neste último tópico, será analisado o caso que foi objeto do julgamento do Recurso Extraordinário nº. 729.744 - que substituiu o Recurso Extraordinário nº. 597.362 e passou a ser paradigma do tema 157 -, em que se discutia a eficácia do parecer prévio do Tribunal de Contas, no exercício da competência conferida pelo inciso I do art. 71 da CF. Ou seja, não se tratavam, naquele caso, de contas de gestão, mas anuais (de governo), em relação às quais não há controvérsia quanto à competência da Câmara de Vereadores para realizar o julgamento. A ausência de controvérsia, nesse ponto, restou clara nos votos dos onze Ministros que participaram do julgamento do Recurso Extraordinário nº. 848.826, pois os que divergiram pela competência do Tribunal de Contas assim o fizeram apenas em relação às contas de gestão. O que se discutia, portanto, era se o parecer prévio pela desaprovação das “contas de governo” poderia produzir efeitos idênticos à sua rejeição pelo julgamento da Câmara de Vereadores, caso os vereadores se omitissem em seu mister.

Como foi dito acima, o julgamento Recurso Extraordinário nº. 597.362 chegou a ser iniciado, porém, após dois sucessivos pedidos de vista, houve a perda do objeto do caso concreto. De todo modo, é conveniente resgatar uma importante passagem do voto do relator daquele recurso, Ministro Eros Graus, pois na linha do que, mais tarde, veio a ser decidida pela maioria do Plenário do STF. Naquela oportunidade, o Ministro Eros Graus fez, em seu voto, a seguinte colocação, que se reputa relevante e oportuna: “Não há regra expressa, no direito positivo brasileiro, a respeito do silêncio no direito público. A propósito ocorre-me dizer que nosso direito positivo silencia a respeito do silêncio nessa matéria”.

O art. 31, § 3º, da CF, ao mesmo tempo em que estabelece que o parecer prévio do Tribunal de Contas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores, nada diz - e aqui reside o silêncio - acerca do prazo que a Câmara de Vereadores teria para emitir juízo sobre esse parecer prévio. Por isso mesmo, o Plenário do STF veio a concluir, por maioria, que não se pode extrair do silêncio - ainda que prolongado - uma manifestação tácita pela aprovação ou desaprovação das contas de governo.

e vai na contramão dos esforços populares e suprapartidários de combate à corrupção e de moralidade na gestão dos recursos públicos. Além de esvaziar, em grande medida, as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, no que se refere a aplicação de sanções e determinação de ressarcimento aos Prefeitos que causaram prejuízos ao erário, a decisão do STF fere de morte a Lei da Ficha Limpa, considerando que a rejeição de contas pelos Tribunais, e não pelas Câmaras, constitui o motivo mais relevante para a declaração de inelegibilidades pela Justiça Eleitoral (84%). Trata-se de uma das maiores derrotas da República brasileira após a redemocratização. Concede-se, na prática, um *habeas corpus* preventivo aos prefeitos que cometem irregularidades, desvios e corrupção. Os votos proferidos pelos 5 ministros em favor da efetividade da Lei da Ficha Limpa e da competência dos Tribunais de Contas nos estimula a mobilizar toda a sociedade, as demais entidades de controle e os meios de comunicação para corrigirmos esse retrocesso. Não nos resignaremos.”

Vale dizer, ter-se-ia, nesse caso, um “juízo ficto” de contas, o que é vedado pelo ordenamento jurídico. Como disse, em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes, a ideia de que o parecer prévio possa adquirir a força de um juízo por “decorso de prazo” poderia levar a Câmara de Vereadores a delegar uma competência constitucional que lhe é próprio, além de criar sanção decorrente da inércia, que não existe na Constituição Federal.

Embora o STF tenha concluído que o inciso I do art. 71 da CF se aplica tanto às contas de governo como às de gestão, o Ministro Gilmar Mendes bem lembrou que, no caso analisado, se tratavam de contas de governo, de maneira que, com ainda mais razão, não se poderia conferir ao parecer prévio - que possui natureza precária e meramente opinativa, a natureza de decisão de uma decisão definitiva.

Dentro desse aspecto, a respeito do parecer técnico Ramayna (2018, p.407):

Tem-se que o parecer técnico não é essencial para nortear a decisão política de juízo das contas, se o Prefeito obteve uma liminar de caráter naturalmente provisório sobre aspecto técnico do parecer, a Câmara Municipal é soberana e não está limitada, louva-se no amplo exame político administrativo e financeiro da utilização de recursos públicos. O parecer técnico do Tribunal de Contas, em suas conclusões, não inibe o juízo político da Câmara Municipal. Respeita-se a soberania do Parlamento, a vontade popular e o sufrágio universal.

Por tudo isso é que o entendimento que prevaleceu, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Luiz Fux, foi no sentido de que o parecer prévio do Tribunal de Contas, no silêncio ainda que prolongado da Câmara de Vereadores, não pode produzir efeitos imediatos e permanentes, sob pena de violação ao inciso I do art. 71 da CF. Esse entendimento é reforçado pelo fato de que a rejeição de contas pode gerar a inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei da Ficha Limpa, não se podendo admitir, portanto, que o parecer prévio sobre as contas de governo possa gerar tão grave consequência. E aqui é possível dizer o mesmo se as contas objeto do parecer prévio forem de gestão, dado o resultado do juízo do Recurso Extraordinário nº. 848.826, porquanto não se fez distinção entre elas para fins de competência, como se viu à exaustão.

Após a conclusão do juízo do Recurso Extraordinário nº. 729.744, foi possível fixar a tese relativa ao tema 157, que ficou assim redigida:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o juízo das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o juízo ficto das contas por decorso de prazo.

Observe-se que a tese se refere às contas anuais, o que poderia levar à ideia de que não se aplica à omissão relativa ao juízo das contas de gestão, ou de que seria

necessária uma “nota tese” para determinar isso. Como, porém, o julgamento do Recurso Extraordinário nº. 729.744, embora conjunto com o julgamento do Recurso Extraordinário nº. 848.826, antecedeu a este quanto ao debate e à proclamação do resultado, a posterior conclusão a que se chegou pela competência da Câmara de Vereadores para o julgamento das contas de gestão permite, até por uma questão de lógica, a aplicação da tese também nesse caso.

CONCLUSÃO

No presente trabalho, buscou-se descrever as implicações trazidas pela redação da Lei da Ficha Limpa no que se refere à inelegibilidade ocasionada pela rejeição de contas quando o chefe do poder executivo assume o papel de ordenador de despesas. Teve como ponto central a definição do órgão competente para julgamento das referidas contas.

Num primeiro momento, foram esclarecidos alguns conceitos basilares para a construção do tema. Assim, apresentou-se o conceito e natureza jurídica de inelegibilidade. Pode-se dizer, portanto, que a inelegibilidade consiste na ausência da capacidade passiva de exercício dos direitos políticos, ou seja, na privação temporária do direito de ser votado. Quanto à natureza jurídica verificou-se duas correntes. A primeira defende a inelegibilidade com caráter sancionatório. A diferença se encontra na inelegibilidade que resulta de circunstâncias peculiares do eleitor ou se advém de algum ato ilícito praticado pelo pretense candidato. A segunda corrente, descreve a inelegibilidade como uma simples restrição temporária da possibilidade de se candidatar. E nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem se manifestado, negando a natureza de sanção a qualquer inelegibilidade.

Em momento seguinte, foram colocadas as inovações trazidas pela Lei da Ficha Limpa. Norma que nasceu a fim de propor um futuro com candidatos capazes de apresentar maior responsabilidade e moralidade para assumir como representantes da população brasileira. A lei da “Ficha Limpa” foi redigida para garantir que as pessoas que não cumpram os requisitos morais para um mandato político não possam concorrer a um novo cargo. Dentre as inovações, encontra-se a do art. 1º, inciso I, alínea g, que apesar de ter sido declarada de acordo com a Constituição Federal, não teve como foco da análise constitucional a divergência quanto ao órgão responsável pelo julgamento das contas do Prefeito Municipal que assume a função de ordenador de despesas.

Dessa forma, para uma melhor compreensão, abordaram-se algumas matérias e questões atinentes ao Tribunal de Contas, especialmente no que se refere a sua competência judicante, bem como o alcance de suas decisões. A respeito dos tribunais de contas, comentou-se que as duas principais atribuições da Corte de Contas são a emissão de parecer prévio nas contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, e julgadas pelo Poder Legislativo, na forma do art. 71, I da Constituição, e o julgamento propriamente dito dos administradores e também responsáveis por dinheiro público, de acordo com o art. 71, II. Dos esforços empreendidos, resultou que o Tribunal de Contas tem natureza de órgão autônomo, não estando subordinado a qualquer outro órgão estatal bem com, não se encaixa na tripartição dos poderes do Estado. É órgão que desempenha a função típica do controle externo da gestão de recursos públicos, por seu rol de competências exclusivas e de auxílio ao Legislativo. A Corte de Contas possui natureza singular e peculiar. É órgão de controle

externo. Porém, a doutrina diverge quanto a sua natureza jurisdicional, apesar de possuir claramente atribuição de órgão julgador na Lei Maior.

A respeito da fiscalização da Câmara de Vereadores prevista na Constituição Federal, verificou-se que o Poder Legislativo, atua como o conhecido sistema de freios e contrapesos. Exerce a função de controle externo dos municípios juntamente com o “auxílio” do respectivo Tribunal de Contas estadual ou do Município, ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

No que se refere às contas de governo e às contas de gestão do Prefeito Municipal, pode-se destacar que as contas de governo são aquelas com características globais, cabendo sempre ao titular do Poder Executivo. Estão sujeitas ao julgamento do Poder Legislativo com parecer prévio da Corte de Contas de forma técnico-política, relacionadas a um exercício financeiro. O seu julgamento poderá ser pela aprovação, pela aprovação com ressalvas, pela reprovação ou com abstenção de opinião. Desse modo, essas contas de governo são suscetíveis ao exame de cunho político, que leva em consideração critérios de conveniência e oportunidade. Já as contas de gestão - de responsabilidade do ordenador de despesas - compreendem atos específicos de empenho, liquidação e pagamento e por isso, serão examinadas, em regra, de forma minuciosa e técnica pelo Tribunal de Contas, podendo ser julgadas regulares, regulares com ressalva e irregulares. A competência para julgar as contas de governo e de gestão somente se confunde e gera diferentes posicionamentos quando a função do ordenador de despesas for exercida pelo Prefeito Municipal.

No que tange à jurisprudência e à doutrina, verificou-se muitas oscilações dos julgados e divergências doutrinárias nos últimos tempos a respeito da competência para o julgamento das contas de gestão do Prefeito Municipal que assume a função de ordenador de despesas. Sempre predominando, contudo, o entendimento de que caberia à Câmara de Vereadores o julgamento das contas do Prefeito Municipal, sejam contas de governo ou contas de gestão.

Chegados a este ponto, em condições de estabelecer algumas conclusões sobre a inelegibilidade dos prefeitos, decorrente da rejeição de suas contas. Como se viu, a questão ganhou repercussão depois que o art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei da Ficha Limpa foi declarado pelo STF, em controle abstrato, compatível com o texto constitucional, mesmo determinando, em sua parte final, que o disposto no inciso II do art. 71 da CF seja aplicado a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. Pareceu evidente que a intenção do legislador foi justamente a de impedir que mandatários arrogassem para si a condição de ordenadores de despesas, a fim de que escaparem do controle do Tribunal de Contas, ficando sujeitos exclusivamente ao controle político das Casas Legislativas. Em outras palavras, restou claro que a Lei da Ficha Limpa partiu do pressuposto de que a competência para o julgamento das contas prestadas pelo

mandatário é definida pela natureza das contas prestadas, daí porque o mandatário que agisse como ordenador de despesas se tornaria inelegível por decisão do Tribunal de Contas que rejeitasse suas contas.

Considerando que essa questão não foi enfrentada diretamente pelo STF, foi verificado que a declaração de constitucionalidade acabou ensejando uma profunda controvérsia sobre o tema da competência para o julgamento das contas do mandatário, sobretudo as contas dos prefeitos de pequenos e médios municípios, que mais frequentemente costumam agir como ordenadores de despesas. É importante lembrar que o único precedente do Plenário do STF sobre o tema (RE nº. 132.747, julgado em 17.06.92) era no sentido de que as contas do Prefeito, quaisquer que fossem elas, ficariam submetidas ao controle da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas apenas uma função auxiliar, mediante elaboração de parecer prévio pela aprovação ou rejeição das contas. O parecer, porém, só poderia - como, de fato, só poderá - ser rejeitado por decisão de 2/3 dos vereadores. Apesar desse precedente, as controvérsias decorrentes da declaração de constitucionalidade da integralidade da Lei da Ficha Limpa fizeram com que o tema fosse novamente submetido ao Plenário do STF (RE nº. 848.826).

Ao contrário do que ocorreu no primeiro julgamento, dessa vez o Plenário se dividiu radicalmente, tendo sido apresentados argumentos relevantes e judiciosos tanto num sentido como no outro. De um lado, estiveram os Ministros que, na linha do que motivou a redação da parte final da alínea “g”, entenderam que o Prefeito que resolvesse agir como ordenador de despesa ficaria sujeito ao mesmo controle a que ficam submetidos os administradores em geral, previsto no art. 71, inciso II, da CF. Duas questões pareceram fundamentais, na argumentação do ponto de vista que, como se viu, restou vencido. A primeira delas é o que o controle se dá pela natureza das contas, não sendo, portanto, “*ratione personae*”, ou seja, a competência não se define pela pessoa que as presta. A segunda questão é que a responsabilidade do Prefeito é a de prestar contas anuais (de governo), não as de gestão. Logo, a atuação como ordenador de despesas constitui-se em mera deliberalidade, o que poderá se dar por conveniência administrativa, mas igualmente por conveniência política, caso se viesse a entender que as contas de gestão prestadas pelo Prefeito não devessem ser julgadas pelo Tribunal de Contas.

Por outro lado, o entendimento majoritário levou em conta o que dispõe o art. 31, §§ 1º a 3º, da CF, que não faz nenhuma distinção em relação às contas de natureza política (ou de governo) e às de gestão, concluindo que a fiscalização de quaisquer que sejam as contas prestadas pelo Prefeito haverá de realizada pela Câmara Municipal, exatamente na mesma linha do que já havia sido decidido no julgamento do Recurso Extraordinário nº. 132.747. A maioria do Plenário do STF se posicionou, portanto, no sentido de que a Câmara Municipal se constitui no “juízo natural” de todas as contas do Prefeito, competência essa que se dá

“ratione personae”, não pela natureza das contas em prestígio à democracia, à soberania popular, à independência e à autonomia do legislativo municipal. Vislumbrou-se, ainda, que a omissão da Câmara de Vereadores, na apreciação do parecer prévio do Tribunal de Contas, não poderá conferir ao parecer força de decisão definitiva. Embora o julgamento do caso (RE nº. 729.744) envolvesse as contas de governo, o resultado do julgamento do Recurso Extraordinário nº. 848.826 nos fez concluir que a omissão da Câmara Municipal também não confere força de decisão definitiva ao parecer prévio que trate das contas de gestão.

Antes de encerrar este trabalho acadêmico, acredita-se ser importante destacar que a parte final do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei da Ficha Limpa acabou sendo, na prática, declarada incompatível com o texto constitucional, apesar de o dispositivo ter sido, antes, declarado constitucional pelo Plenário do STF, no julgamento das ADCs nº. 29 e 30. Essa incompatibilidade com a Constituição Federal veio a ser declarada no julgamento de um caso concreto, mas que, devido ao reconhecimento de sua repercussão geral, tem efeito vinculante. Caso fosse em controle abstrato, então certamente estaríamos diante de uma técnica de interpretação conforme a Constituição ou, então, de uma declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Celina Costa de. Julgamento das contas públicas municipais e inelegibilidade de prefeitos e ex-prefeitos. **Revista de direito municipal** - JN&C Belo Horizonte, Del Rey v.3, jan. 2000, p. 63-68.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 12ª ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVIM, 2018.

ATRICOM - **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas**. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/nota-publica-sobre-o-re-848826/> Acesso em: 6 de junho de 2019.

BANDEIRA, João Adolfo Ribeiro, LEITE, José Polycarpo de Negreiros, Atuação dos Tribunais de Contas na perspectiva da Lei da Ficha Limpa. **Interesse público**. Porto Alegre : Notadez, v.16, n.87, (set./out. 2014), p. 229-240 ISSN 1676-8701.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 de março de 2019.

_____. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: 21.05.1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 29 de março de 2019.

_____. **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. Diário Oficial da União: 7.06.2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm. Acesso em: 27 de março de 2019.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: 1.10.1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em: 30 de março de 2019.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

BRAGA, Paula Sarno; DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, teoria do precedente, decisão judicial, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. Vol. 2. 4 ed. Salvador: Juspodvim, 2009, p. 408.

COPOLA, Gina, Ação declaratória de não-elegibilidade em razão de decisão do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: vício sanável e que não configura ato de improbidade administrativa. **Revista IOB de Direito Administrativo**. São Paulo: IOB, v.11, n.128, (ago./2016), p. 81-92 ISSN 1809-7448.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo do conhecimento**. Vol. 1. 10 ed. Salvador: Juspodvim, 2008, p. 74

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa Julgada – aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 27, n. 70, out/dez. 1996, p. 26

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 137-142

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, Ordenador de despesas – uma função relevante **Em : Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF - IDAF**, Curitiba : Zênite v.8, n.86, (set. 2008), p.115-121.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3 ed. rev, atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018

LOPES, Abraão Luiz Filgueira. **Democracia, Cidadania e Inelegibilidades**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018

MAXIMINO, Erivaldo. Inelegibilidade de gestores públicos com a Lei da Ficha Limpa e competência para julgamento de contas. **Revista Jus Navigandi**. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5692, 31 jan. 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/70247>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

MCCE - **Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral**. <<http://www.mcce.org.br/leis/lei-complementar-1352010-lei-da-ficha-limpa>> Acesso: 22.04.2019

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012 p.625.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006 p.439

MELO FILHO, Neilton Queiroz de. CAVALCANTE FILHO, Alberto Tenório - A inelegibilidade decorrente da reprovação de contas pelos Tribunal de Contas. **Em : Ciência Jurídica**. Belo Horizonte: Edições Ciências Jurídicas, v.30, n.188, (mar./abr. 2016), p. 48-75 ISSN 1809-8916.

MILESKI, Helio Saul. O ordenador de despesa e a Lei de responsabilidade fiscal - conceituação e repercussões jurídico-legais. **Interesse público Porto Alegre, NOTADEZ INFORMAÇÃO** v.15, jul. 2002, p. 67-82

MONTEIRO, Marília Soares de Avelar, A natureza jurídica dos julgamentos proferidos pelos tribunais de contas no Brasil. Em: **Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF**. IDAF, Curitiba: Zênite, v.7, n.81, (abr.2008), p. 867-881.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Inelegibilidade Comentada – Legislação e**

Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2014. p. 36

PESSUTI, Orlando Moisés Fisher Pessuti. A desproporcional atuação da justiça eleitoral quando da declaração de inelegibilidades decorrentes de desaprovação de contas: uma breve na uma breve análise sob a perspectiva do devido processo legal e do princípio do juiz natural. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord) **Elegibilidade e inelegibilidades.** Belo Horizonte: Forum, 2018. p. 369 - 389

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral.** Rio de Janeiro: Ímpetus, 2004.

REIS, Marlon Jacinto. **Direito Eleitoral brasileiro.** Brasília: Alumnus, 2012

REIS, Márlon Jacinto. O princípio constitucional da proteção e a definição legal das inelegibilidades. In: CASTRO, Edson Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Marlon Jacinto. (Org.) **Ficha Limpa: Lei Complementar n. 135/2010: Interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular:** Bauru: Edipro, 2010. p. 31

REIS, Marlon Jacinto; PEREIRA, Lucieni. Estatuto Eleitoral e Finanças Públicas: Apontamentos sobre os novos aspectos de inelegibilidade decorrente da rejeição de contas. In: CASTRO, Edson Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Marlon Jacinto. (Org.) **Ficha Limpa: Lei Complementar n. 135/2010: Interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular.** Bauru: Edipro, 2010.

SILVA, Anderson Luiz da. **Tribunal de Contas da União: competência julgadora e controle judicial.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.

SILVA, André Garcia Xerez. **Tribunais de Contas e Inelegibilidade** – limites da jurisdição eleitoral. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 40 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2017.

VASCONCELOS, Clever. SILVA, Marco Antonio da. **Direito Eleitoral.** São Paulo: Saraiva Educação, 2018

VIEIRA, Raimundo de Menezes. Tribunal de Contas: o valor de suas decisões. **Revista de Informação Legislativa**, ano 27, n. 106, Brasília: Senado Federal, p. 103-108, abr./jun.1990, p.108