

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

MATHEUS FELIPE DE CASTRO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização
CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis:
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-070-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos
políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE O DISSENSO JURISPRUDENCIAL E DOUTRINÁRIO

INELIGIBILITY BY PUBLIC ACCOUNTS REJECTION : A STUDY ON DISSENT JURISPRUDENTIAL AND DOCTRINAL

Thiago Barreto Portela

Resumo

Este trabalho estuda a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, após a profunda alteração realizada pela conhecida Lei da Ficha Limpa Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, em especial sobre a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas, interpretada no art. 1º, I, g, da lei em comento. Realiza-se um estudo aprofundado através da investigação acerca das elementares do dispositivo em liça que estabelece a sanção de inelegibilidade àqueles que obtiverem uma decisão irrecorrível que opine pela rejeição das contas públicas do respectivo gestor. Sucede que a doutrina que trata deste assunto apresenta acentuada disparidade sobre os elementos dessa inelegibilidade. Tal dificuldade também é comumente levantada pelo Tribunal Superior Eleitoral, ocasionando costumeiras divergências. Nesse sentido, o presente trabalho guarda sua importância ao realizar o escopo de apresentar e conciliar os argumentos de vários referenciais teóricos com o fito de mitigar dissenso acerca desta temática de tão grande relevância para o sistema democrático, haja vista ser estatisticamente comprovado que a inelegibilidade por rejeição de contas públicas é a hipótese de inelegibilidade responsável por impedir a candidatura da maior parte dos gestores ímprobos do Brasil. Com efeito, busca-se com este trabalho esclarecer o que a doutrina e jurisprudência costumam entender e divergir sobre: contas de gestão e contas de governo; ordenadores de despesas; a natureza da decisão irrecorrível promanada por órgão competente; o conceito de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e revisão judicial de contas.

Palavras-chave: Direito eleitoral, Democracia, Inelegibilidade, Rejeição de contas, Irregularidade insanável, Ordenadores de despesas.

Abstract/Resumen/Résumé

This work studies the Supplementary Law No. 64 of May 18, 1990, after the deep changes made by the known Law of Clean Sheet - Supplementary Law No. 135 of June 4, 2010, in particular on the ineligibility due rejection accounts, played in art. 1, I, g, the law under discussion. Carried out a detailed study demonstrating how is accountability within the federal and local legislation as well as through research about the basic device in establishing the sanction of ineligibility those who obtain a final judgment that opine rejection the public accounts of their manager. It follows that the doctrine that deals with this issue presents disparity on the elements of such ineligibility. This difficulty is also commonly raised by the

Superior Electoral Court, causing customary differences. In this sense, this work keeps its importance to realize the scope of present and reconcile the arguments from many other frameworks with a view to mitigating dissent on this issue of such great importance for the democratic system, considering statistically proven that ineligibility for rejection of public accounts is the hypothesis of ineligibility responsible for preventing the application of most ímprobos managers in Brazil. Indeed, the aim of this work was to clarify what the doctrine and jurisprudence often understand and disagree about: management accounts and government accounts; authorizing expenditure; the nature of the final judgment promanada by the appropriate authorities; the concept of irreconcilable irregularity set wrongful act of administrative misconduct and judicial review.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Electoral law, Democracy, Ineligibility, Accounts rejection, Irreparable fault, Computers expenses.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1998 prevê o instituto da inelegibilidade como um óbice que visa proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, a normalidade e a legitimidade. Desta forma, tem-se na inelegibilidade um meio de impedir que mandatos eletivos sejam exercidos por pessoas que levam consigo indicadores da possível prática de uma atitude ímproba.

Nesse passo, há no ordenamento jurídico brasileiro a inelegibilidade por rejeição de contas, prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que impede a candidatura daquele que exerceu cargos ou funções públicas e teve suas contas rejeitadas, dada a constatação de uma irregularidade insanável, caracterizada por um ato doloso de improbidade administrativa. Assim, em face da decisão irrecorrível do órgão competente, declara-se inelegível pelo prazo de 8 (oito) anos, aplicando-se o disposto no inciso II, do art. 71, da Constituição Federal de 1988, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

De início, é importante destacar que este dispositivo legal foi alvo do controle concentrado de constitucionalidade, por via das Ações Declaratórias de Constitucionalidade de ns. 29 e 30 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578/DF. Como corolário, o STF declarou sua validade perante a Constituição brasileira, certificando também sua vigência e eficácia.

Quanto a *mens legislatoris*, impulsionada pelo projeto de lei, de iniciativa popular, que deu origem à “Ficha Limpa”, Reis afirma que se pretendeu restringir a candidatura de pessoas que guardam traços de inidoneidade na sua vida pregressa, nos termos do art. 14, § 9º, da Carta Magna de 1988 (2012, p. 268).

De acordo com Gomes, percebe-se, então, que a inelegibilidade ora analisada visa proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato eletivo, levando-se em conta a experiência pregressa do postulante como agente político – executor do orçamento – e gestor público – ordenador de despesas (2011, p. 180).

Noutro giro, Costa preleciona que:

A inelegibilidade é efeito anexado à decisão irrecorrível de natureza não-judicial, cujo conteúdo rejeita contas prestadas por quem exerceu função pública, contaminadas que estavam por irregularidade insanável. Curial advertir, nesse passo, que é a decisão administrativa (ou legislativa) do órgão do controle o fato jurídico do qual dimana a inelegibilidade do agente público ímprobo. (2000, p. 171)

Para que a referida decisão – que é proferida pelo Tribunal de Contas ou pelos parlamentares eleitos – anexe o efeito cominatório de 8 (oito) anos de inelegibilidade, deverá versar sobre a rejeição de contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

O prazo de 8 (oito) anos previsto no dispositivo supramencionado corre da decisão irrecorrível que rejeitou as contas e apenas é suspenso em caso de provimento judicial que assim o determine, como é o caso de uma antecipação dos efeitos da tutela em ação anulatória. Gomes discorre que a inelegibilidade ora apresentada “decorre da rejeição de contas pelo órgão competente, não sendo, pois, constituída por ato próprio da Justiça Eleitoral. Esta apenas aprecia os fatos e as provas que lhe são apresentados, reconhecendo-a ou a afastando.” (2011, p. 180)

A primeira vista, a discussão em liça nos traz alguns questionamentos, tais quais: Qual o órgão competente? O que vem a ser uma decisão irrecorrível? O que se entende por irregularidade insanável? Qual a relação entre ordenadores de despesas e mandatários?

Nota-se, portanto, que algumas perspectivas complexas da inelegibilidade, em questão, exigem uma análise específica visando o pleno esclarecimento da vontade do legislador. Ademais, malgrado a simplicidade com que possa se explicar o tema, este contém algumas controvérsias e detalhes que necessitam de um aprimorado estudo com o fito de esclarecê-lo, bem como se faz imperioso demonstrar o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), quando da interpretação dos diversos elementos do dispositivo supracitado, mormente alguns desses pontos estarem em descompasso com o apregoado pela doutrina.

1 O DEVER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E A SUA REJEIÇÃO

As contas rejeitadas são provenientes do exercício de cargos ou funções públicas, assim, tais gestores públicos deverão prestar as contas obtidas no seu período de administração.

É importante destacar que por meio desta inelegibilidade, afastam-se maus gestores da coisa pública haja vista que a decisão pela rejeição de contas tem embasamento técnico dos Tribunais de Contas. Por sua vez, estes pautam sua atuação nos termos no art. 70, da Constituição Federal de 1988, utilizando-se dos princípios constitucionais da moralidade, legalidade e economicidade para nortear a fiscalização das contas públicas.

Nesse sentido, Sousa discorre que:

Os princípios constitucionais da moralidade, da legalidade e da economicidade são os que lastreiam mais diretamente a fiscalização das ações e das contas governamentais; integram as garantias dos administrados contra o mau uso dos recursos públicos e sua desobediência no trato dos assuntos administrativos, configura, em tese, improbidade administrativa e pode gerar inelegibilidade. (2010, p. 18)

A prestação de contas faz remissão direta ao controle externo, previsto nos arts. 31 e 70 a 75, da Constituição brasileira, a que a Administração Pública está sujeita. Trata-se, segundo Gomes, do controle financeiro das contas públicas, o qual é concretizado pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, submetendo, dessa forma, todos os entes federativos (2011, p. 181).

O art. 70, parágrafo único, da Carta Magna de 1988, determina a prestação de contas para qualquer pessoa física ou jurídica, seja pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assumas obrigações de natureza pecuniária.

Para Decomain, a dimensão deste preceito normativo é extensa, pois impõe a prestação de contas para todos que recebam, gastem ou guardem recursos públicos, seja o destinatário um ente público ou privado (2006, p. 82).

Por conseguinte, submetem-se ao julgamento dos Tribunais de Contas os gestores públicos que praticam as condutas de utilizar, guardar, gerenciar ou administrar recursos que compõem o patrimônio público.

Mascarenhas enuncia os gestores obrigados à prestação de contas:

Chefe do Executivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (que prestam contas de governo e de gestão, neste último caso se também ordenarem despesas); gestores dos órgãos da administração direta por desconcentração administrativa (ministros e secretários); gestores das entidades da administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas); presidentes das mesas das casas legislativas (Chefes do Legislativo); presidente de qualquer tribunal do Poder Judiciário; encarregados de consórcios públicos (da Lei Federal nº 11.107/2005); responsáveis solidários (membros das comissões de licitação, demais responsáveis pelo controle interno, contadores e engenheiros); e presidentes dos tribunais de contas por suas respectivas gestões. (2011, p. 178-179)

É de bom alvitre ressaltar que a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, trata do julgamento das contas no âmbito do Tribunal de Contas da União:

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.

Os artigos seguintes da referida lei têm por escopo indicar as consequências de cada tipo de julgamento de contas. Caso sejam julgadas regulares, o Tribunal de Contas deve dar quitação ao responsável, conforme anuncia o art. 17. Julgando regulares com ressalva, impõe-se novamente a quitação, entretanto, o tribunal determinará que o responsável adote as medidas necessárias visando corrigir as impropriedades ou falhas previstas na ressalva, consoante a inteligência do art. 18.

Entretanto, caso as contas sejam julgadas irregulares, o art. 19, da lei em questão, prevê dois caminhos: havendo débito, o responsável será condenado ao pagamento da dívida atualizada monetariamente acrescida de juros, sendo facultada, ainda, a aplicação de multa; e inexistindo débito, aplicar-se-á multa ao responsável.

Cumpre-nos lembrar que as regras supramencionadas referem-se à União. Todavia, o art. 75 da Constituição brasileira, confere o mesmo regramento aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, cabendo a estes trazer novos regulamentos.

Por corolário, é de bom alvitre mencionar, tendo como finalidade ilustrar o presente trabalho, que o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará editou a Instrução Normativa nº 03, de 22 de maio de 1997, relacionando todos os documentos que devem integrar os processos de prestação de contas de gestão dos ordenadores de despesas.

São alguns deles, conforme o art. 4º, da referida instrução normativa: o ofício de encaminhamento acompanhado da portaria de nomeação ou exoneração ao cargo público; balanços orçamentário, financeiro, patrimonial e demonstração das variações patrimoniais; demonstrativos de doações, subvenções, auxílios ou contribuições concedidas;

quadro dos restos a pagar; cópias dos extratos bancários do período de gestão avaliado; demonstrativo da remuneração dos vereadores; dentre outros.

Observa-se, portanto, que não obstante a Lei nº 8.443/92 preveja normas gerais de aplicabilidade ao sistema de prestação de contas, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios também são legitimados a estabelecer documentos a serem remetidos ao processo de prestação de contas.

2 DECISÃO IRRECORRÍVEL DO ÓRGÃO COMPETENTE

É imprescindível que a decisão irrecorrível que rejeita as contas públicas seja proferida pelo ente regularmente investido para tal fim. Trata-se de discussão necessária, visto que a definição do órgão competente compõe uma das principais controvérsias do presente estudo.

2.1 ÓRGÃO COMPETENTE

Os órgãos competentes para o julgamento das contas são: o Poder Legislativo, quando tiver por objeto as contas de governo do chefe do Poder Executivo; e os Tribunais de Contas, quando do julgamento das contas de gestão dos administradores públicos.

Destarte, cumpre-nos diferenciar as contas políticas ou de governo das contas de gestão. A primeira espécie diz respeito aos atos de governo ou de gestão do orçamento público que são exercidos pelos chefes do Poder Executivo e tem por fim demonstrar a atuação e o cumprimento das diretrizes orçamentárias. A segunda envolve os atos de todos os administradores públicos que exercem a função de ordenar despesas.

Sousa ensina que o termo “contas” abrange as respectivas contas de gestão e contas de governo do chefe do Poder Executivo, bem como a todas as contas dos ordenadores de despesas públicas. (2010, p. 93)

Os atos de gestão tratam de administrar a máquina pública, são atos de execução, isto é, abrangem a prática dos atos que ensejam o caminhar diário da Administração Pública; e, de outro lado, os atos de governo são aqueles que guardam uma conotação política. Por meio destes serão traçadas as linhas gerais da Administração Pública (planos de ação ou diretrizes governamentais).

Nesse sentido, Castro esclarece sobre as contas de gestão:

Quando o Administrador Público contrata a construção de uma ponte, ordena o pagamento da folha de pessoal, autoriza o reembolso de despesas de viagem de servidores, etc., está ordenando despesas. Essa atividade é da alçada daquele a quem a lei da contabilidade pública chama de ordenador da despesa, que é o agente público que vai efetivamente assinar a nota de empenho (após a fase de liquidação, ou seja, a fase em que se assegura que o serviço foi prestado ou a mercadoria foi entregue), autorizando o pagamento e possibilitando materialmente a concretização do gasto. Não é a atribuição do Presidente da República, por exemplo, e, na maioria das vezes, de Governadores de Estado. (2012, p. 222)

A Constituição Federal de 1988 conferiu inúmeras competências aos Tribunais de Contas, das quais existem duas que importam ao deslinde deste trabalho:

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;

Gomes ensina que, pelo inciso I, do artigo supracitado, compete ao Tribunal “apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mediante *parecer* prévio que deverá ser elaborado e enviado ao Poder Legislativo.” (2011, p. 183) Neste caso, o Tribunal assume sua função de órgão técnico-auxiliar do Parlamento, pois a este caberá o julgamento das contas com base no parecer emitido pelo Tribunal, conforme a inteligência do art. 49, IX, da Constituição brasileira.

Dessa forma, quando do exame das contas do chefe do Poder Executivo de qualquer ente federativo, o Tribunal de Contas submeterá seu parecer prévio para ser julgado pelo Poder Legislativo. Nesse caso, segundo Cândido, é da decisão parlamentar, e não do parecer, que surgirá a inelegibilidade (2008, p. 131).

Reis perfilha o mesmo entendimento:

As contas políticas (ou contas de governo) do Presidente da República, dos Governadores e Prefeitos, continuam a ser julgadas pelo Poder Legislativo nos termos do que dispõem o inciso I do art. 71 e dispositivos correlatos das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios. (2012, p. 269)

Portanto, o parecer do órgão de contas não é suficiente para declarar a inelegibilidade. Para este fim, é necessário um ato complexo envolvendo o parecer e a decisão do Poder Legislativo. Somente a decisão de rejeição de contas pronunciada pela instituição parlamentar que tornará inelegível determinado candidato. Devendo-se destacar, ainda, que o parecer deixará de prevalecer caso haja decisão de 2/3 (dois terços) dos vereadores, conforme o art. 31, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

Pelo inciso II, do já citado art. 71, compete ao Tribunal de Contas investigar e julgar acerca da responsabilidade de todos os ordenadores de despesas. Assim, Gomes explica que “as contas devem ser prestadas diretamente ao Tribunal, sendo sua, igualmente, a competência para julgá-las.” (2011, p. 184)

Castro acompanha o entendimento apresentado:

O certo é que o Tribunal de Contas, quando examinando a execução da despesa pública, ou seja, esse ato de ordenação de despesa, profere julgamento das contas, aprovando-as ou rejeitando-as. O TC não vai, neste particular (ordenação de despesas, repita-se), emitir parecer prévio para apreciação da Casa Legislativa. Vai, isto sim, proferir um julgamento, porque é dele a competência para o juízo definitivo, nesta instância, a respeito das contas de tal natureza. (2012, p. 222)

Por conseguinte, a decisão irrecorrível que acarretará a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, é aquela proferida pelo Tribunal de Contas, sendo despidendo qualquer pronunciamento posterior feito pelo Poder Legislativo.

Salienta-se, ainda, que a competência dos Tribunais de Contas está estritamente vinculada a origem das verbas objeto do processo de prestação de contas. Destarte, competirá ao Tribunal de Contas da União (TCU), se a verba for federal; dos Estados, se tiver origem estadual; dos Municípios, se provém de verba municipal (RAMAYANA, 2011, p. 354).

Observa-se que a legislação brasileira estabeleceu duas funções diversas aos Tribunais de Contas, onde ora emitem apenas parecer prévio e ora efetivamente julgam.

Superadas as correntes que envolvem a atuação dos Tribunais de Contas, ressaltando-se o entendimento pacífico ora apresentado, cumpre-nos enfrentar a questão controversa.

A situação se complica quando o chefe do Poder Executivo cumula as funções de gestor do orçamento e ordenador de despesas, como ocorre normalmente no âmbito municipal. É o que assevera Gomes: “Isso não ocorre nas esferas estadual e federal, em que os

chefes do Executivo não ordenam despesas, zelando apenas pela execução geral do orçamento.” (2011, p. 185)

Reis apresenta sua reflexão sobre o indivíduo chefe do Poder Executivo que também atua como ordenador de despesas:

A frequência com que particularmente os prefeitos das menores cidades persistem na realização pessoal de atos típicos dos ordenadores de despesa pode ser explicada pelos vícios culturais inerentes ao clientelismo e pelo favorecimento da corrupção. No primeiro caso, muitos se sentem fortalecidos ao demonstrar seu poder imediato sobre a destinação dos recursos públicos, agindo como os grandes provedores de quem todos dependem e a quem todos devem, portanto, sujeição. No segundo, considera-se conveniente que a prática do desvio de verbas seja procedida com o conhecimento do menor número de testemunhas. (2012, p. 269)

Nesse sentido, Castro exemplifica esta situação, ao relatar o seguinte caso: “o Prefeito cumula as funções de agente político (ordenador do orçamento) com as de administrador de receita, ordenando despesas e assinando pessoalmente notas de empenho e cheques.” (2012, p. 226)

Ocorre um imbróglio jurídico uma vez que, em tese, a situação recai sobre a aplicabilidade simultânea dos incisos I e II do art. 71, da Constituição Federal de 1988. Gerou-se a dúvida sobre qual atitude o Tribunal de Contas deveria tomar: emissão de parecer prévio ou julgamento das contas do prefeito.

Nesta hipótese, a doutrina manifesta entendimento pacífico no sentido de que o Tribunal de Contas deve proferir julgamento direto sobre as contas do chefe do Poder Executivo que atua na função de ordenar despesas. Isto ocorre, pois entendem que a Lei da Ficha Limpa trouxe uma novidade legislativa ao determinar expressamente a aplicação do “inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”. Destarte, sustenta-se que o Prefeito deve sujeitar-se aos comandos do art. 71, II, da Constituição brasileira, em face da vedação à exclusão de mandatários.

Assim, verifica-se o entendimento de Castro:

Agora, desnecessário, para a lei de inelegibilidades, saber se o TC tem ou não competência para julgar os atos do prefeito que ordena despesas. Interessa frisar, sim, que a nova alínea “g” estabelece a inelegibilidade dos administradores públicos que tiverem decisão de rejeição na forma do art. 71, II, da CF. O legislador da LC n. 135/2010, querendo passar ao largo da discussão a respeito da competência para julgar as contas anuais do Chefe do

Executivo, simplesmente prevê que a inelegibilidade tomará como referência a existência de decisão do TC (porque é ele, indiscutivelmente, o órgão indicado pelo art. 71, II, da CF). O fato, elevado a causa de inelegibilidade, agora é a decisão do TC, quando se pronunciando sobre atos de ordenação de despesa. E é bom lembrar que o STF, entendeu constitucionais todas as hipóteses de inelegibilidades da LC n. 64/90, com as alterações da LC n. 135/2010 (ADC n. 029 e 030). (2012, p. 227-228)

Nesse sentido, Reis discorre:

A inelegibilidade dos Chefes do Executivo que atuaram como ordenadores de despesa é estabelecida a partir da decisão do Tribunal de Contas, sendo irrelevante posterior pronunciamento favorável ou desfavorável da Câmara. Por esse meio, o legislador aumentou o rigor no regime de inelegibilidades para os gestores que operaram como ordenadores de despesa. Trata-se de medida civilizatória, que deverá conduzir os atuais prefeitos a transferir toda e qualquer responsabilidade pela ordenação de despesa para o órgão técnico do Município.

Note-se que não cabe mais, aqui, o debate sobre se as contas técnicas do prefeito que atue como ordenador de despesas devem ser ou não julgadas pela Câmara de Vereadores. A nova alínea g do art. 1º, inciso I da Lei de Inelegibilidades, já declarada constitucional pelo STF, estipula que a decisão a ser levada em conta para a definição da inelegibilidade é a tomada pelo Tribunal de Contas. (2012, p. 270)

Pensamento também compartilhado por Gomes:

Destarte, o prefeito pode ser julgado diretamente pelo Tribunal de Contas como ordenador de despesas e, ainda, pela Câmara Municipal, como executor do orçamento. Tal conclusão tem por si a cláusula final da letra g, I, art. 1º, da LC nº 64/90 (com redação da LC nº 135/10). (2011, p. 185)

Malgrado o exposto, impende destacar que o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral persiste no sentido de que, mesmo quando o Prefeito ordena despesas, só poderá ser julgado pelo Poder Legislativo.

Nesse sentido, colaciona-se o trecho do Informativo nº 27/2012, do Tribunal Superior Eleitoral, que tem por objeto o Recurso Especial Eleitoral nº 120-61/PE:

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, acompanhando a divergência iniciada pelo Ministro Arnaldo Versiani, reafirmou jurisprudência no sentido de que **a competência para o julgamento das contas de prefeito é da Câmara Municipal**, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, conforme o art. 31 da Constituição da República.

Ressaltou que, **a nova redação da alínea g**, do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 (alterada pela Lei da Ficha Limpa) – que prevê a

aplicação do inciso II do art. 71 da Constituição da República a todos os ordenadores de despesas – **não alterou a competência da Câmara Municipal** para o julgamento das contas de prefeito, **ainda que se trate de contas de gestão atinentes à função de ordenador de despesas.** [destacou-se]

Trata-se de situação sensível visto que, não raras as vezes, a Câmara de Vereadores conclui pela aprovação das contas dos gestor público, mesmo diante de graves lesões ao patrimônio público constatadas pelo Tribunal de Contas.

2.2 IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO

Para produzir as consequências previstas na Lei de Inelegibilidades, a decisão deve ser irrecorrível, ou seja, não deve caber mais recursos perante a esfera administrativa que pronunciou o julgamento.

Gomes conceitua como decisão irrecorrível aquela “da qual não caiba mais recurso visando sua modificação. Opera-se, nesse caso, o que se denomina coisa julgada. Note-se, porém, que isso ocorre no âmbito administrativo.” (2011, p. 183). Notadamente, isto não impede que a matéria seja levada ao conhecimento do Poder Judiciário, conforme será aprofundado em tópico posterior.

Sustenta-se que o legislador mencionou o termo “decisão irrecorrível” apenas em referência os Tribunais de Contas, não abrangendo a hipótese em que o Poder Legislativo julga as contas. Há esse entendimento tendo em visto que os parlamentares proferem um julgamento político. Assim, o fundamental é verificar se o entendimento da Corte de Contas refere-se à rejeição de contas, seja na hipótese de julgamento direto ou emissão do parecer (CÂNDIDO, 2008, p. 130).

No âmbito do TCU, existem três meios de impugnação às decisões: o recurso de reconsideração, o embargo de declaração e o recurso de revisão. Nos termos dos arts. 31 a 35, da Lei nº 8.443/92, apenas o recurso de reconsideração e o embargo de declaração possui caráter suspensivo. Dessa forma, na pendência destes não há que se falar em inelegibilidade por rejeição de contas haja vista que a decisão ainda não pode ser considerada como irrecorrível.

Os embargos de declaração seguem a linha do Código de Processo Civil – Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, pois têm como escopo sanar os vícios da obscuridade,

omissão ou contradição. Entretanto, não possuem a função de interromper o prazo dos demais recursos, mas apenas suspendê-los.

Cumpre-nos ilustrar a Lei nº 12.160, de 04 de agosto de 1993, que corresponde a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, a qual prevê os mesmos recursos, mas com algumas diferenças. Tendo-se, como exemplo, a elasticidade do prazo do recurso de reconsideração em relação à lei que rege o TCU, pois a lei estadual alencarina prevê 30 (trinta) dias, enquanto a lei federal prevê 15 (quinze) dias.

O recurso de revisão pressupõe a existência de decisão definitiva da Corte de Contas e, por não ter efeito suspensivo, não afasta a inelegibilidade por já estar caracterizado o elemento da “irrecorribilidade da decisão”. Ademais, este recurso tem natureza similar de ação rescisória, podendo ser interposto pelo prazo de 5 (cinco) anos após a decisão irrecorrível da corte de contas.

Nesse sentido, relacionando o recurso de revisão e a impossibilidade de suspensão dos efeitos da decisão de rejeição de contas. Observa-se o Recurso Especial Eleitoral nº 281-60/CE, encontrado em trecho do Informativo nº 24/2012, do Tribunal Superior Eleitoral, assentou o seguinte entendimento:

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, acompanhando a divergência iniciada pelo Ministro Arnaldo Versiani, **assentou que a liminar concedida pelo Tribunal de Contas em sede de recurso de revisão não afasta a inelegibilidade** do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, exigindo-se provimento judicial, conforme expressa previsão legal.

Afirmou, ainda, que o recurso de revisão não se confunde com o recurso de reconsideração, **o qual tem efeito suspensivo e elide a própria natureza irrecorrível da decisão de rejeição de contas.**

Ressaltou, dessa forma, que, **havendo decisão de rejeição de contas irrecorrível e que aponte vícios de natureza insanável, somente o Poder Judiciário pode suspender a incidência da cláusula de inelegibilidade**, nos termos da parte final da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, c.c o § 5º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997.

Asseverou que o recurso de revisão – ou recurso de rescisão – possui, na esfera administrativa, natureza similar à da ação rescisória, **razão pela qual não desfaz a irrecorribilidade do julgado administrativo, ao contrário, só pode ser interposto contra atos irrecorríveis.** [destacou-se]

Nesse passo, nota-se que os precedentes jurisprudenciais sustentam que a liminar proferida em recurso de revisão não tem o condão de afastar a inelegibilidade proclamada pela Justiça Eleitoral.

3. IRREGULARIDADE INSANÁVEL QUE CONFIGURE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A alínea g do dispositivo glosado refere-se expressamente à existência de vício insanável que caracterize ato doloso de improbidade administrativa.

Assim, apenas aquelas irregularidades que não possam ser consertadas ou remediadas incorrerão nos termos deste estudo. Destarte, segundo Gomes, não seria justo admitir que *meras atecnias*, ou erros formais que não chegam a ferir os princípios da Administração Pública, causassem a inelegibilidade de alguém (2011, p. 182).

Nota-se, portanto, que nem todas as irregularidades levarão à inelegibilidade, visto que, não raras as vezes, é possível verificar irregularidades meramente contábeis que não trazem prejuízos ao patrimônio público. É necessário, portanto, a presença da insanabilidade no contexto da irregularidade, bem como sua prática deve decorrer de um ato doloso de improbidade administrativa.

Sousa comenta que os Tribunais Regionais Eleitorais de Minas Gerais e do Rio Grande do Norte entendem por irregularidades insanáveis aqueles vícios graves decorrentes de condutas praticadas com o elemento volitivo do dolo ou má-fé. Tais irregularidades visam afrontar o interesse público, causar dano ao erário, o locupletamento ilícito ou danificar os princípios constitucionais da Administração Pública (2010, p. 118).

Entretanto, outras situações, muitas vezes do cotidiano de maus gestores, ensejam irregularidades insanáveis, como é o caso do administrador público que ignora a exigência das licitações ou quando o gestor deixa de aplicar os percentuais mínimos constitucionais na área da educação.

Castro colaciona algumas hipóteses em que as irregularidades insanáveis são confirmadas pelo Tribunal Superior Eleitoral:

Ac.-TSE, de 19.11.2008, no REspe n.º 31.012 (não observância dos limites de gastos previstos nos incisos do art. 29-A da CF/88);

Ac.-TSE, de 17.12.2008 m no REspe n.º 29.314 (despesa de Câmara Municipal com folha de pagamento em percentual superior a 70% de sua receita, conforme art. 29-A, §1º, da CF/88)

Ac.-TSE, de 11.9.2008, no REspe n.º 29.563 (não pagamento de precatórios, mesmo diante da comprovada existência de recursos);

Ac.-TSE, de 12.11. 2008, no REspe n.º 32.510 (não recolhimento de contribuições previdenciárias). (2012, p. 230)

Notam-se as irregularidades insanáveis frequentemente encontradas na jurisprudência. São outras: realização de despesas sem licitação; omissão no dever de prestar contas; admissão de servidores sem concurso público. Todas as hipóteses consistem em situações em que o princípio da moralidade resta afrontado.

Costa sustenta que o primeiro aspecto a ser verificado “é se o vício que ensejou a rejeição das contas é passível de validação, ou se já não o é.” (2000, p. 174)

Interessante mencionar o posicionamento de Costa:

Finalmente, não se deve deslembrar que o conceito de irregularidade insanável é bem mais estreito do que o de improbidade administrativa, além de não serem eles correspondentes, pois constitui ato de improbidade qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. (2000, p. 176)

Dessa forma, percebe-se que a insanabilidade das irregularidades rodeiam as noções de probidade e moralidade administrativa.

O enunciado normativo em estudo prevê que o gestor público estará inelegível quando possuir contas rejeitadas em virtude de uma irregularidade insanável “que configure ato doloso de improbidade administrativa”. Esta expressão foi objeto de alteração pela Lei Complementar nº 135/2010 ao estabelecer o elemento subjetivo do “dolo” para caracterizar a inelegibilidade.

Sobre as alterações trazidas pela mencionada lei complementar, Castro anota:

Não é mesmo possível concluir pela causa de inelegibilidades nas hipóteses em que as irregularidades detectadas pelo TC não contem com a efetiva participação do agente, mas, ao contrário, sejam praticadas, p.ex., por delegatário. (2012, p. 231)

Ou seja, busca-se a concretização do dolo genérico consubstanciada na intenção deliberada de alcançar determinado fim ou na efetiva participação consciente do agente. Assim, quando o prefeito atua como ordenador de despesas em situações que a lei exige licitação, mas assim não o procede, incorrerá na inelegibilidade em liça.

Nesse sentido, Reis destaca a situação em que o:

[...] administrador que deixa de realizar licitação pública quando a lei o determina, pratica um ato pautado por grave omissão dolosa, a reclamar o seu afastamento dos pleitos a realizarem-se pelos oito anos seguintes. (2012, p. 273)

Visou-se, com isso, responsabilizar a gestão que não atende ao princípio da legalidade da Administração Pública, eis que este impõe uma plena atuação pautada por limites legais. Assim, uma inação diante de deveres legais positivos tem o condão de caracterizar a conduta dolosa prevista na inelegibilidade por rejeição de contas.

Reis leciona, ainda, que o dolo mencionado no dispositivo legal em estudo difere-se completamente do conceito de dolo utilizado no direito penal, uma vez que no parecer ou acórdão que rejeita contas não há elementos suficientes para aferir o elemento subjetivo do responsável pelas contas. Assim, a perquirição do elemento volitivo pauta-se pelo atendimento dos comandos legais que deveriam ser observados pelo prestador de contas. (2012, p. 271)

Imperioso colacionar o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, em trecho do Informativo nº 35/2012, que considerou a afronta ao princípio da legalidade como forma de caracterização de conduta dolosa. Trata-se do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 95-70/SP, relatado pelo Ministro Arnaldo Versiani, em 4.9.2012:

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral assentou que constitui ato doloso de improbidade administrativa, a atrair a inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, **o pagamento intencional de verbas indevidas a vereadores.**

Na espécie, o candidato teve **as contas relativas ao exercício de 2004 julgadas irregulares** pelo Tribunal de Contas do Estado, quando ocupava o cargo de presidente da Câmara Municipal, por ter **ultrapassado o limite permitido para despesa total do Poder Legislativo**, o que acarretou, inclusive, a propositura de ação civil pública por lesão ao Erário.

Destacou a existência de decisões judiciais, proferidas pelo Tribunal de Justiça do estado, em ação direta de inconstitucionalidade, suspendendo a eficácia de dispositivos da lei municipal e determinando a imediata cessação do pagamento de aposentadoria a vereadores locais.

Este Tribunal Superior, reafirmando sua jurisprudência, **explicitou que gastos acima do limite previsto pela Constituição da República, em ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal, têm natureza insanável.**

Esclareceu, ainda, que **o ato configura também ato doloso de improbidade administrativa, pois houve lesão ao Erário e violação ao princípio da legalidade.**

Ademais, cumpre destacar que, por meio do procedimento de requerimento de registro de candidatura, a perquirição do dolo caberá à Justiça Eleitoral.

3.1 JUÍZO DA INSANABILIDADE

A Justiça Eleitoral é competente para aferir se os vícios de determinada prestação de contas podem ser caracterizados como sanáveis ou insanáveis.

Entretanto, Sousa sustenta que o tema é controverso:

A primeira corrente, capitaneada por Marcos Ramayana e pelo Tribunal Superior Eleitoral, assenta que cabe à Justiça Eleitoral aferir a sanabilidade das contas, tal como constatou de acórdão, do qual foi relator o Ministro Garcia Vieira e em cuja ementa se lê “... Possibilidade de exame, pela Justiça Eleitoral da natureza das irregularidades existentes nas contas que, sendo insanáveis, ensejam inelegibilidade”. Há decisões de Tribunais Regionais Eleitorais no mesmo sentido. Na mesma linha, doutrina do professor e advogado Joel Candido: “... Compete à Justiça Eleitoral apontar, frente ao caso concreto se a irregularidade é sanável ou insanável.

A segunda corrente é a do Ministro Gerardo Grossi, que assevera não competir à Justiça Eleitoral tal análise, até porque, a princípio, se as contas foram desaprovadas, é porque as irregularidades são de ordem insanável, do contrário, teriam sido aprovadas com ressalva, entendimento, também, adotado pelo Ministro José Delgado, com algumas decisões de Tribunais Regionais Eleitorais. (2010, p. 122-123)

Nessa toada, Gomes sustenta que “A *insanabilidade* é requisito posto pela lei eleitoral para a configuração da inelegibilidade. É, pois, da Justiça Eleitoral a competência privativa absoluta, para apreciá-la.” (2011, p. 181)

Destarte, será por meio da Justiça Especializada que será averiguado sobre a insanabilidade do vício. Então, embora seja comum que as Cortes de Contas definam o tipo das irregularidades, o adequado é que apenas a Justiça Eleitoral faça menção sobre as características destas irregularidades.

Nesse sentido, Castro assevera:

Cabe à Justiça Eleitoral, quando da apreciação da candidatura, com ou sem impugnação (vale a pena lembrar que a inelegibilidade é matéria de ordem pública, que deve ser conhecida até mesmo de ofício pelo Juiz), avaliar se a irregularidade constatada quando da rejeição das contas é insanável ou não. Sendo insanável, indefere a candidatura, porque inelegível o candidato, desde que, evidentemente, ainda dentro dos 8 (oito) anos desde a decisão irrecurável de rejeição. (2012, p. 232)

Nesse sentido, impõe registrar o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, por meio do Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 3.230-19/MA, relatado pelo Ministro Aldir Passarinho Júnior, em 03.11.2010, no sentido de que:

Não compete à Justiça Eleitoral aferir o acerto ou desacerto da decisão prolatada pelo Tribunal de Contas, mas sim proceder ao enquadramento jurídico das irregularidades como sanáveis ou insanáveis, para fins de incidência da inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

Portanto, conclui-se que a Justiça Eleitoral tem competência para formular o juízo de valor acerca das irregularidades apontadas pelos Tribunais de Contas, ou seja, será a Justiça Especializada que dirá se as irregularidades configuram ou não a inelegibilidade por rejeição de contas públicas.

4 REVISÃO JUDICIAL DA DECISÃO DE REJEIÇÃO

Consta na alínea g, sob discussão, em sua parte final, a possibilidade de suspensão ou anulação da inelegibilidade caso a matéria seja submetida à apreciação do Poder Judiciário.

Sanseverino afirma que “o cidadão pode recorrer ao Poder Judiciário com a finalidade de anular a decisão de rejeição de contas.” (2010, p. 162)

Sabe-se que a presente causa de inelegibilidade comina o óbice sobre a capacidade eleitoral passiva durante o prazo de 8 (oito) anos. Entretanto, caso o candidato ingresse com uma ação anulatória de contas rejeitadas e consiga uma liminar ou uma antecipação de tutela perante a Justiça Comum, retomará sua elegibilidade.

Imperioso colacionar o entendimento de Sousa:

Infere-se, pois, que o administrador, com contas reprovadas, pode exercer seu direito subjetivo de buscar o Poder Judiciário, para a suspensão dos efeitos da decisão administrativa do Tribunal de Contas ou do Poder Legislativo Municipal. Todavia, o Poder Judiciário só deve afastar a inelegibilidade, em casos excepcionais, a fim de impedir a gestão das instituições públicas por maus administradores e assegurar o princípio constitucional da moralidade. (2010, p. 107)

Nota-se que o princípio da moralidade deve ser considerado pelo julgador quando da apreciação da ação de desconstituição das contas rejeitadas. Esta, por sua vez, deverá ser

proposta antes do registro do candidato ser impugnado, pois, segundo Ramayana, “ultrapassado o prazo, não há que se falar em causa de suspensão da inelegibilidade, mas sim na incidência da própria inelegibilidade.” (2011, p. 362)

Castro anota que:

Essa decisão judicial de suspensão ou anulação de rejeição de contas não produzirá o efeito de suspensão da inelegibilidade se não for juntada ao pedido de registro ou se não chegar à Justiça Eleitoral pelo menos até o julgamento deste, quando são analisadas as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, inclusive as alterações fáticas e jurídicas posteriores à formalização do pedido de registro, como autorizado pelo novo § 10[sic], do art. 11, da Lei n. 9.504/97, a chamada elegibilidade superveniente”. (2012, p. 236)

Caso seja obtido o provimento liminar, a inelegibilidade decorrente da rejeição das contas permanecerá suspensa. No entanto, se a decisão for revogada ou a ação desconstitutiva for julgada improcedente, a inelegibilidade voltará a produzir seus efeitos pelo período de tempo que faltava quando da suspensão.

Como exemplo, tem-se que um administrador público tem suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, em 20 de fevereiro de 2006. Por força do prazo de 8 (oito) anos, estará inelegível até 20 de fevereiro de 2014. Ainda nas eleições de 2006, apresenta registro de candidatura e, para que não seja indeferida, propõe ação anulatória perante a Justiça Comum. No dia 30 de abril de 2006, o candidato consegue provimento liminar e percebe que faltavam ainda 7 (sete) anos e 10 (dez) meses de inelegibilidade a serem cumpridos. Algum tempo depois, a ação é julgada improcedente, retomando-se os efeitos da inelegibilidade pelo prazo restante, qual seja, 7 (sete) anos e 10 (dez) meses.

Ramayana traz alguns detalhes do presente estudo sob a ótica do direito processual civil:

A inelegibilidade é uma questão prejudicial aviventada na Justiça Comum, mas que será decidida na esfera da competência da ação de impugnação ao registro de candidatura, quando a matéria recebe o tratamento de questão principal, até porque o processo de registro é de forma célere. Nota-se que o tema reside na inelegibilidade, que é matéria afeita à competência da Justiça Eleitoral. Assim, a decisão sobre a inelegibilidade no âmbito da Justiça Eleitoral prevalece sobre a eventual liminar da Justiça Comum, cujo propósito foi o de suspender temporariamente a decisão do Tribunal de Contas. A liminar perde a eficácia natural em razão do julgamento colegiado do Tribunal Regional Eleitoral ou Tribunal Superior Eleitoral. (2011, p. 367)

Dessa forma, se houver decisão liminar proveniente da Justiça Comum, esta servirá para deferir o requerimento de registro de candidatura.

No regramento previsto na antiga alínea g, sob estudo, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Súmula nº 1, que dizia: “Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade [...]”.

Referido enunciado normativo seguiu firme até o ano de 2006, quando o TSE firmou jurisprudência no sentido de que o mero ajuizamento da ação desconstitutiva não bastava para suspender a inelegibilidade pela rejeição de contas. Nesse sentido, Velloso ensina que:

O Tribunal Superior Eleitoral, que anteriormente aceitava que a mera propositura de ação anulatória da decisão de rejeição de contas suspenderia a inelegibilidade, modificou seu posicionamento para adotar que a simples propositura da ação anulatória, sem a obtenção de provimento liminar ou tutela antecipada, não suspende a inelegibilidade. (2010, p. 92)

No entanto, a Lei da Ficha Limpa, em seu art. 1º, I, g, trouxe a exigência de pronunciamento do Poder Judiciário como requisito para o afastamento da decisão, ao mencionar “salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário”. Dessa forma, exige-se provimento judicial para suspender retirar a incidência desta inelegibilidade. Reis leciona:

Note-se que, por aplicação analógica ao disposto no art. 26-C da Lei de Inelegibilidades, com as alterações operadas pela Lei da Ficha Limpa, se o Judiciário conceder cautelarmente a suspensão do órgão tomar de contas, deverá conferir tramitação prioritária para a lide em que deferida a medida. Se afinal restar confirmada a rejeição de contas, desconstituir-se-á o mandato eventualmente obtido pelo gestor ímprobo. (2012, p. 278)

Assim, para que se impeça a incidência da causa de inelegibilidade em apreço, é imperioso que haja o deferimento de liminar ou cautelar, não bastando a simples intenção de continuar o litígio judicial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se, a partir do presente estudo, o destaque da atuação interinstitucional dos Tribunais de Contas, Justiça Eleitoral e Ministério Público, em prol da independência do eleitor em seu voto e também pela lisura das eleições. Eis que a partir do trabalho empenhado pelos órgãos mencionados é possível alcançar a concretização do princípio constitucional da moralidade.

A Lei Complementar nº 64/90, em seu art. 1º, I, g, trouxe a hipótese de inelegibilidade que mais teve importância no escopo constitucional de afastar maus gestores da coisa pública.

O presente trabalho colaborou ao entendimento da dicotomia dentre as contas públicas de gestão e as de governo, onde as primeiras são julgadas pelos Tribunais de Contas e as segundas tem seu julgamento realizado pelo Poder Legislativo.

Nesse sentido, buscou-se demonstrar a controvérsia sobre o órgão competente para a apreciação das contas públicas do chefe do Poder Executivo que as presta em duas maneiras diversas. Demonstrou-se que, malgrado a doutrina sustente que o julgamento, neste caso, deve ocorrer pelos Tribunais de Contas, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme, inclusive pelos julgados da eleição de 2012, no sentido de que o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo é da competência da instituição Parlamentar.

Estudou-se, ainda, que a inelegibilidade em apreço prevê o óbice sobre a capacidade eleitoral passiva do candidato pelo prazo de 8 (oito) anos, haja vista a constatação de uma irregularidade insanável que configure um ato doloso de improbidade administrativa.

Esta situação é excepcionada em caso de provimento da Justiça Comum que anule ou suspenda a decisão irrecurável formulada pelo ente competente, seja o Tribunal de Contas ou o Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 maio 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 3 de junho de 1965. Altera o inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc14-65.htm>. Acesso em: 21 março 2013.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 de julho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm>. Acesso em: 02 maio 2013.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de janeiro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm>. Acesso em: 21 março 2013.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm>. Acesso em: 02 maio 2013.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em: 21 março 2013.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º de outubro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 02 maio 2013.

_____. Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970. Estabelece, de acordo com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, art. 151 e seu parágrafo único, casos de inelegibilidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de abril de 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp05.htm>. Acesso em: 04 maio 2013.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 02 maio 2013.

_____. 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**, Brasília, DF, 7 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 04 maio 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 3.230-19/MA**. Rel. Aldir Guimarães Passarinho Junior, em 3.11.2010 Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?configName= SJUT&toc=false§ionServer=TSE§ionNameString=avancado&livre=@ DOCN=000040510>>. Acesso em: 02 maio 2013.

_____. **Informativo TSE**. Brasília, 3 a 9 de setembro de 2012, ano XIV, n. 24. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-no-24-ano-14>>. Acesso em: 04 maio 2013.

_____. **Informativo TSE**. Brasília, 24 a 30 de setembro de 2012, ano XIV, n. 27. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-n-27-ano-14>>. Acesso em: 02 maio 2013.

_____. **Informativo TSE**. Brasília, 19 a 25 de novembro de 2012, ano XIV, n. 35. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-no-35-ano-14>>. Acesso em: 02 maio 2013.

_____. **Súmula nº 1**. Publicada no DJ de 23, 24 e 25/9/1992. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-1/>>. Acesso em: 17 abril 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29**. DJe 29/6/2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>>. Acesso em: 08 maio 2013.

_____. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30**. DJe 29/6/2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 08 maio 2013.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578/DF**. DJe 26/6/2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>>. Acesso em: 08 maio 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. São Paulo: Edipro, 2008.

_____. **Inelegibilidades no direito brasileiro**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Bauru-SP: Edipro, 2003.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; Reis, Márlon Jacinto (coords.). **Ficha Limpa: Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru-SP: Edipro, 2010.

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. Instrução Normativa nº 03/1997, de 22 de maio de 1997. D.O.E. de 09 de fevereiro de 1999. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/site/_arquivos/legislacao/instrucoes_normativas_do_tcm/1997/inst_rucao_normativa_1997-03-versao_julho_2009.pdf>. Acesso em: 02 maio 2013.

_____. Lei nº 12.160, de 04 de agosto de 1993. D.O.E. de 12 de agosto de 1993. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/site/_arquivos/legislacao/lei_organica/lei_organica-maio_2012.pdf>. Acesso em: 02 maio 2013.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**: teoria da inelegibilidade – direito processual eleitoral. 4. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

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

FERREIRA, Pinto. **Código eleitoral comentado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

MASCARENHAS, Michel. **Tribunal de Contas e Poder Judiciário** – O Sistema jurisdicional adotado no Brasil e o controle judicial sobre atos dos tribunais de contas. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

MENEZES, Aderson de. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008a.

_____. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008b.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

REIS, Marlón. **Direito eleitoral brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUSA, Patrícia Brito e. **Inelegibilidade decorrente de contas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos de direito eleitoral**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.