

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

ano II | número 2 | outubro 2016



EJE



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA



A INELEGIBILIDADE DA REJEIÇÃO DE CONTAS DOS GESTORES PÚBLICOS: INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE NA HIPÓTESE DE REJEIÇÃO DAS CONTAS DE GESTÃO DOS CHEFES DO PODER EXECUTIVO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ruy Nestor Bastos Mello*

Jarbas Santana Magalhães**

RESUMO

Este artigo tem por objeto a análise da causa de inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I, art. 1º, da Lei Complementar n. 64/1990, buscando-se identificar os requisitos para sua configuração e discutir aspectos relevantes de sua incidência, notadamente sobre o órgão competente para julgamento das contas dos Chefes do Poder Executivo. Será também efetuada uma análise crítica da jurisprudência do TSE sobre a incidência da inelegibilidade da rejeição de contas nos casos de julgamentos e pareceres prévios exarados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Palavras-chave: Eleições. Inelegibilidade. Tribunal de Contas. Prefeitos. Contas de gestão. Municípios da Bahia.

139

ABSTRACT

This article aims to analyze the cause of ineligibility pursuant to the Article 1 (item I) (Subheading “g”) of the Act n. 64/1990 in order to identify the requirements of the law incidences and to put into discussion the important issues raised by its incidence, especially about the legitimate Court to hold the Executive Branch public expenses. A critical analysis about the Electoral Court’s jurisprudence that consider the assessment ruled by the municipal government Audit Office of the Executive Branch public expenses will also be taken into consideration in those cases that may declare the ineligibility of the Chief Executive.

Keywords: Elections. Ineligibility. Audit office. Mayors. Management expenses. Cities of Bahia.

* Procurador Regional Eleitoral na Bahia nos biênios 2014-2015 e 2015-2017.

** Assessor Jurídico da Procuradoria Regional Eleitoral na Bahia.



1 INTRODUÇÃO

O cidadão que pretende concorrer a um cargo eletivo, ou seja, tornar-se elegível, precisa cumprir requisitos estabelecidos na Constituição Federal e nos diplomas normativos que regulam o Direito Eleitoral, como a Lei Complementar n. 64/1990 e as Leis n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), 9.096/1995 (Partidos Políticos) e 4.737/1965 (Código Eleitoral).

Distinguem-se os requisitos em positivos, as chamadas condições de elegibilidade, que devem se fazer presentes no momento que se postula à Justiça Eleitoral o registro de uma candidatura; e negativos, que são as causas de inelegibilidades, as quais não devem incidir, sob pena de impossibilitar o deferimento do registro de candidato.

Na previsão do art. 14, § 3º,¹ da Constituição Federal,² são condições de elegibilidade: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária; e a idade mínima, que será distinta de acordo com o cargo eleitoral em disputa. Estes são os pressupostos básicos, que devem existir ou ser preenchidos, para que alguém possa exercer a capacidade eleitoral passiva. Mas não são os únicos: além deles, o cidadão precisa ser escolhido em convenção partidária e ter o seu pedido de registro de candidatura deferido pela Justiça Eleitoral.

As condições de elegibilidade serão disciplinadas *na forma da lei*, de modo que a legislação ordinária é que trará todo o detalhamento de cada uma das condições referidas.

As causas de inelegibilidade, por sua vez, são situações ou circunstâncias que impedem a capacidade do cidadão de ser votado ou eleito, ou seja, acarretam a perda da elegibilidade. Tais causas têm por objetivo *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*, sendo estes também os seus princípios hermenêuticos reitores.

As hipóteses de inelegibilidades estão previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar n. 64/1990, sendo que as primeiras (constitucionais) podem ser apontadas à Justiça Eleitoral a qualquer tempo, desde a fase de registro de candidatura até o recurso contra a expedição de diploma; e as segundas (infraconstitucionais), somente na primeira fase do processo eleitoral, salvo se forem supervenientes ao registro.

¹ Art. 14. [...] § 3º 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.

² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3 jun. 2016.

As inelegibilidades constitucionais, encontradas nos §§ 4º a 7º do art. 14, da CF/88,³ podem ser assim sintetizadas: a) inalistabilidade e analfabetismo; b) reeleição de Chefes do Executivo (impossibilidade do terceiro mandato); c) não afastamento dos Chefes do Executivo (não podem concorrer a outros cargos); e d) o parentesco com Chefes do Executivo (inelegibilidade no território da jurisdição do titular).

Já o rol de inelegibilidades infraconstitucionais é encontrado no art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, que traz causas de inelegibilidades absolutas (para todos os cargos) e relativas (para cargos específicos). A norma foi profundamente alterada pela Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como a Lei da Ficha Limpa,⁴ que acrescentou novas causas de inelegibilidade, aumentou o seu período de duração e estabeleceu novos marcos para incidência do impedimento, no propósito de aperfeiçoar a proteção à *probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato*.

É extensa a lista de inelegibilidades, sendo objeto do presente estudo apenas a que se refere às rejeições de contas dos gestores públicos, prevista na alínea “g” do inciso I do citado dispositivo legal, o que será tratado com pormenores a seguir.

2 REQUISITOS PARA CONFIGURAÇÃO DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA G DO INCISO I DO ART. 1º DA LC 64/1990

A causa de inelegibilidade em exame tem a seguinte tipificação:

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, contadas 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.⁵

A mencionada inelegibilidade decorre da rejeição de contas dos *administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração*. Edson Resende de Castro afirma que “trata-se de uma das inelegibilidades mais cogitadas na prática, ao lado das condenações criminais”,⁶ sendo fundamental, portanto,

³ 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 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.

⁴ A Lei Complementar n. 135/2010 foi editada a partir de projeto de lei de iniciativa popular, contando com cerca de 1,3 milhão de assinaturas de cidadãos brasileiros.

⁵ BRASIL. *Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 3 jun. 2016.

⁶ CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. p. 180.

compreender os requisitos para sua incidência e aplicabilidade, especialmente pelos profundos debates na doutrina e na jurisprudência sobre a temática.

Como dito, a redação do dispositivo foi amplamente modificada pela LC n. 135/2010. Em comparação com a redação anterior⁷ da *alínea g*, inseriu-se um novo requisito para configuração da inelegibilidade (*ato doloso de improbidade*); previu-se, na ressalva, a necessidade de suspensão ou anulação do ato pelo Poder Judiciário; aumentou-se o prazo de duração da inelegibilidade (*8 anos*); e foi ampliado o alcance de sua incidência, para todos os agentes públicos sujeitos a julgamento pelos Tribunais de Contas.

Na extensa redação da regra, visualizam-se requisitos específicos para configuração da inelegibilidade em análise, que devem todos estar presentes para que se possa impedir a candidatura do cidadão. Vejamos cada um deles.

2.1 REJEIÇÃO DE CONTAS POR IRREGULARIDADE INSANÁVEL QUE CONFIGURE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

É princípio jurídico consagrado que toda pessoa que administra bem ou dinheiro público deve prestar contas de seus atos. A Constituição Federal é clara sobre o aspecto, conforme previsão contida no parágrafo único do seu art. 70:

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, assuma obrigações de natureza pecuniária.⁸

A prestação de contas, a depender da sua natureza (política ou de gestão), será submetida ao Poder Legislativo ou aos Tribunais de Contas, que podem aprová-las (com ou sem ressalvas) ou rejeitá-las. Sendo a decisão proferida por qualquer dos órgãos citados, a rejeição das contas pode ensejar a configuração da inelegibilidade da *alínea g* do inciso I do art. 1º da LC n. 64/1990, desde que a irregularidade que acarretou a rejeição seja *insanável* e *configure ato doloso de improbidade administrativa*.

Na redação anterior da causa de inelegibilidade em apreço, exigia-se apenas que a irregularidade fosse *insanável* e a doutrina a conceituava, em linhas gerais, como a falha ou impropriedade de natureza grave, praticada com dolo ou má-fé e que causava prejuízo ao patrimônio público, enriquecimento ilícito ou lesão a princípios que regem a atividade pública. Ficavam afastados os pequenos erros formais e as irregularidades meramente contábeis, até porque seria desproporcional que tais falhas ensejassem a inelegibilidade do gestor público, impedindo-o de candidatar-se a cargo eletivo.

Com a nova redação, pela qual a conduta irregular deve constituir também *ato doloso de improbidade administrativa*, em verdade, apenas houve a consolidação do entendimento jurisprudencial de então, que sempre entendeu que a pecha da insanabilidade deveria trazer consigo a vontade explícita do gestor de praticar ato ímprobo,

⁷ Redação original: “g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão”.

⁸ BRASIL, 1988, art. 70.



em prejuízo aos cofres públicos, para seu enriquecimento indevido ou em afronta aos princípios da Administração Pública. Não houve, assim, novidade expressiva no particular.

Esclareça-se, contudo, conforme ensina Rodrigo Tenório, que “ao afirmar que o ato de improbidade exige desonestidade ou má-fé, a doutrina e a jurisprudência não estão a demandar a existência de um elemento anímico diverso do dolo genérico, mas apenas a definir que a intenção de praticar o ato é sempre exigida”.⁹ Conclui o autor que inexistente a figura do “dolo de desonestidade” no ordenamento pátrio, de modo que o dolo exigido para a prática do ato é apenas o dolo genérico, relativo à vontade do agente.

Outro registro importante a ser feito é que os requisitos da insanabilidade da falha administrativa e da configuração do ato de improbidade não são pressupostos para a decisão de rejeição de contas a ser adotada pelo órgão competente, mas tão somente condições postas na lei eleitoral para incidência da inelegibilidade da *alínea g*. A Corte de Contas ou o Poder Legislativo podem rejeitar as contas dos agentes públicos por distintos e variados motivos, sendo despiciendo, para o propósito institucional dos órgãos fiscalizadores, apontar se a impropriedade é insanável ou contém a *nota de improbidade*.

Isso implica dizer, de outro vértice, que será a Justiça Eleitoral que apreciará a presença ou não destes aspectos na decisão que rejeitou as contas do administrador público, para verificar a incidência da inelegibilidade. Mas há limites na análise a ser efetuada. Não lhe cabe decidir, por exemplo, sobre o acerto ou desacerto da decisão do Tribunal de Contas (ou da Casa Legislativa), como se a Justiça Eleitoral fosse uma instância revisional. Também não lhe é permitido discordar da deliberação do órgão competente quanto à materialidade e autoria das falhas apontadas.¹⁰

O que se permite à Justiça Eleitoral – e também se recomenda que o faça – é que analise com profundidade a decisão que rejeitou as contas para dela extrair o conteúdo da irregularidade detectada e verificar se esta se revelou insanável e configurou ato de improbidade administrativa.

Por fim, a título de exemplos de irregularidades insanáveis que configuram ato de improbidade administrativa, na linha de jurisprudência do TSE, vale transcrever a precisa listagem apresentada por José Jairo:

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, entre outras situações, constituem irregularidades insanáveis e configuradoras de ato de improbidade administrativa: (i) o descumprimento da Lei de Licitações (AgR-Respe n. 127092/RO – PSS 15-9-2010); (ii) o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (REsp n.º 20296/PR – PSS 18-10-2012); (iii) o não pagamento de precatórios, quando evidenciada a disponibilidade financeira (REspe n. 25986/SP – PSS 11-10-2012); (iv) a efetivação de despesas não autorizadas por lei ou regulamento, bem como a realização de operações financeiras sem a observância das normas legais (AgR-REsp n. 8192/GO – PSS 18-10-2012); (v) a realização de despesas acima do limite constitucional, notadamente o estabelecido no artigo 29-A da CF (REsp n. 11543/SP – PSS 9-10-2012; AgRg-REspe n. 39659/SP,

⁹ TENÓRIO, Rodrigo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Método, 2014. p. 153.

¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AgR-Respe n. 33.806-MG. *DJE*, 18 jun. 2009. p. 22; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário, RO n. 88.467. *DJE*, 14 abr. 2016. p. 20-2.



DJe 17-5-2013); (vi) “[...] o pagamento intencional e consciente de verbas a vereadores, por mais de um ano, em descumprimento à decisão judicial, o que acarretou, inclusive, a propositura de ação civil pública por lesão ao erário” (TSE – AgR-REspe n. 9570/SP – PSS 4-9-2012); (vii) o pagamento indevido de verbas indenizatórias a vereadores a título de participação em sessões extraordinárias (TSE – AgRg-REspe n. 32908/SP – PSS 13-11-2012); (viii) o recolhimento de contribuições previdenciárias sem o indispensável repasse à Previdência Social (TSE – REspe n. 25986/SP – PSS 11-10-2012); (ix) o não cumprimento pelo gestor público do dever de prestar contas, o que acarreta sua rejeição (TSE – REspe n. 2437/AM – PSS 29-11-2012; (x) abertura de créditos suplementares sem a devida autorização legal (TSE – REspe n. 32574/MG – PSS 18-12-2012); (xi) insuficiência de aplicação do percentual de 25% da receita resultante de impostos na manutenção ou desenvolvimento do ensino, conforme determina o artigo 212 da Constituição (TSE – REspe n. 24659/SP – PSS 27-11-2012; AgRg-REspe n. 22234/SP – PSS 13-12-2012; REspe n. 32574/MG – PSS 18-12-2012); - vale registrar que esses precedentes corrigem o erro de interpretação havido no REspe n. 35.395/MG (*DJe*, 2-6-2009, p. 34), em que a Corte Superior afirmara não constituir irregularidade insanável “a não aplicação de percentual mínimo de receita de impostos nas ações e serviços públicos de saúde”, bem como de educação.¹¹

2.2 DECISÃO PROFERIDA PELO ÓRGÃO COMPETENTE

144

A incidência da inelegibilidade em estudo pressupõe que a decisão que rejeitou as contas do administrador público seja proferida pelo *órgão competente*. A quem compete, então, na formatação do ordenamento jurídico nacional, apreciar e julgar as contas das pessoas que administram e gerenciam verbas e bens públicos?

A regra basilar é de que todos os administradores públicos têm suas contas julgadas pelos Tribunais de Contas, na forma do art. 71, II, da Constituição Federal. Isso ocorre com relação às contas dos Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário,¹² dos dirigentes das autarquias e fundações, dos responsáveis pelos órgãos e secretarias da Administração Pública, dentre outros. Nestas hipóteses, há verdadeiro julgamento pelas Cortes de Contas e suas decisões podem ensejar a inelegibilidade da *alínea g*.

¹¹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 251.

¹² EMENTA: Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas que se aplicarão aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 849. Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 11 fev. 1999, *DJ*, 23 abr. 1999. PP-00001 EMENT VOL-01947-01 PP-00043).



Também inexistente qualquer dúvida ou discussão sobre ser o Tribunal de Contas o órgão competente para julgamento de contas de convênio firmado entre as entidades federativas. Esta atribuição está prevista no art. 71, incisos II e VI, da Constituição Federal, sendo pacífico que a decisão adotada pela Corte de Contas pode configurar de *per se* a inelegibilidade pela rejeição de contas, prescindível posterior análise do Legislativo.

Situação distinta e particular ocorre com relação às contas dos Chefes do Poder Executivo, notadamente as dos Prefeitos Municipais. Para tanto, inicialmente, é preciso entender a diferenciação feita pela Constituição acerca da natureza jurídica das contas prestadas pelo gestor público, conforme disposto em seu artigo 71, incisos I e II, *verbis*:

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.¹³

A doutrina alude à existência de dois tipos de contas, de *governo* (inciso I) e de *gestão* (inciso II), que são prestadas pelos Chefes dos Poderes do Executivo e submetidas à análise e julgamento de órgãos distintos.

Na primeira hipótese, as contas são relativas unicamente à correta execução do orçamento público aprovado pelo Parlamento. Analisa-se se o Chefe do Executivo respeitou as determinações previstas na lei orçamentária, se procedeu ao correto repasse das doações orçamentárias, dentre outros aspectos da gestão política. O órgão julgador das contas é o Poder Legislativo, que inclusive pode contrariar a orientação da Corte de Contas, sendo situação comum haver opinativo técnico pela rejeição e, ao final, a aprovação das contas.

O papel dos Tribunais de Contas,¹⁴ em tais casos, é o de emitir parecer prévio opinativo, não vinculativo, para que a respectiva Casa Legislativa julgue o mérito das contas. Em relação às contas dos Prefeitos, há a especificidade de que as Câmaras de Vereadores apenas podem rejeitar o parecer prévio do Tribunal de Contas mediante o voto de dois terços dos vereadores, nos termos do § 2º, do art. 31, da CF/88.

A competência dos Tribunais de Contas, repita-se, não é de órgão julgador, mas apenas de auxiliar do Poder Legislativo, conforme elucidativo ensino de José Jairo Gomes:

A Constituição Federal conferiu ao Tribunal de Contas uma série de relevantes funções, conforme se vê no rol constante no seu artigo 71. Entre elas, destacam-se as de consulta e julgamento.

¹³ BRASIL, 1998, art. 71, I-II.

¹⁴ Nada obstante o art. 71 da CF/88 se referir expressamente ao Tribunal de Contas da União, o art. 75 da Constituição estabelece que “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.



Pela primeira – prevista no inciso I –, compete-lhe apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mediante *parecer* prévio que deverá ser elaborado e enviado ao Poder Legislativo. A este competirá *julgar* as contas à luz do parecer emitido pelo Tribunal (CF, art. 49, IX). O julgamento em foco envolve questões atinentes à execução do orçamento votado e aprovado pelo Parlamento; importa averiguar se os projetos, as metas, as prioridades e os investimentos estabelecidos na lei foram atingidos, se as políticas públicas foram implementadas. É lícito que assim seja porque, se há uma lei definindo e orientando o sentido dos gastos e investimentos públicos, impõe-se que sua execução seja acompanhada e fiscalizada pelos representantes do povo, que, aliás, a aprovaram. Não fosse assim, a atividade parlamentar fiscalizatória cairia no vazio, perderia o sentido, seria, em suma, inútil. É bem de ver que a Lei Maior erigiu como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra “a lei orçamentária” (CF, art. 85, VI). O julgamento das contas anualmente apresentadas, atinentes à execução do orçamento, é, pois, competência exclusiva do Poder Legislativo. Nessa hipótese, o Tribunal de Contas realiza papel meramente técnico-auxiliar. O parecer prévio que emite tem o objetivo de orientar os membros das Casas Legislativas, não os vinculando, porém. Assim, se ao Tribunal parecer que as contas devam ser rejeitadas, nada impede que o Legislativo as aprove. Nessa hipótese, aprovadas as contas pelo Parlamento, não desponta a responsabilidade político-jurídica do administrador público, não se configurando, pois, a inelegibilidade em foco.¹⁵

Assim, para fins de incidência da *alínea g*, é pacífico, desde a redação anterior da norma, que compete ao Poder Legislativo julgar as contas típicas de governo (atos de gestão orçamentária) dos chefes do Poder Executivo. O mero parecer prévio do Tribunal de Contas que opine pela rejeição das contas de governo não é suficiente para configuração da inelegibilidade, sendo necessário o acatamento do opinativo na decisão da Casa Legislativa.

Se por um lado, não há questionamentos acerca da competência do Legislativo para julgar as contas de governo do Chefe do Executivo, e do Tribunal de Contas para os casos de convênios e as contas dos demais administradores públicos, o mesmo não se pode afirmar em relação ao órgão competente para julgar as *contas de gestão* dos Chefes do Executivo, sobretudo as dos Prefeitos Municipais. Tais contas são relativas aos aspectos da gestão administrativa, quando o agente público atua como ordenador de despesas, conceitos estes bem definidos por Edson Resende de Castro:

Não é só a execução do orçamento, entretanto, que é submetida à apreciação dos Tribunais de Contas. Tão importante quanto distribuir bem o orçamento é ordenar com probidade as despesas públicas; é adquirir apenas os bens e serviços necessários à Administração; é adotar o procedimento licitatório adequado para as aquisições de bens e serviços e, a partir dele, escolher – sempre e invariavelmente – o menor preço e a melhor qualidade, mesmo nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, fugindo do

¹⁵ GOMES, 2016, p. 252-253.

superfaturamento; é evitar o desvio do dinheiro público nas suas mais variadas formas. 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 pública¹⁶ 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 atribuição do Presidente da República, por exemplo, e na maioria das vezes, de Governadores de Estado. Muitos Prefeitos Municipais, todavia, concentram em suas mãos a quase totalidade das hipóteses de ordenação de despesa, embora possam delegar legalmente essa atividade aos seus secretários (na saúde, a lei até recomenda essa delegação).¹⁷

Neste sentido, a Lei Complementar n. 135/2010 trouxe importante alteração da redação da *alínea g*, estabelecendo, na parte final da norma, que deve ser aplicado 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. Explicitou a norma, de modo expresso, que é o Tribunal de Contas (art. 71, II, CF/88) o órgão competente para *julgar* as contas dos gestores ordenadores de despesas.

Pode-se até dizer que a regra em exame tem aplicação mais específica às contas dos Prefeitos Municipais. Isso porque o Presidente da República jamais atuará como ordenador de despesas, dada a complexidade e a grandeza da máquina administrativa federal. De igual forma, é pouco provável, também em razão do tamanho da máquina pública estadual, que os Governadores dos Estados atuem como ordenadores de despesas. Já no caso das prefeituras, ressalvados os municípios de maior porte, os Prefeitos, além de atuarem politicamente como gestores do orçamento, agem também como gestores ordenadores de despesas, em regra.

Neste escopo, considerando a atuação do Prefeito como ordenador de despesas, a *alínea g* fez questão de declarar que estes, mandatários que são, se submetem ao regramento previsto no inciso II, do artigo 71, da Constituição Federal.¹⁸ É justamente na compreensão deste *inciso* que reside a diferença elementar trazida pela nova redação da *alínea g* para os casos dos Prefeitos ordenadores de despesas. Ou seja, diferentemente dos chefes do Executivo (incluindo alguns Prefeitos) que agem apenas como gestores do orçamento, em que suas contas de governo são julgadas pelo Poder Legislativo, as contas anuais dos Prefeitos ordenadores de despesas (contas de gestão), à luz do inciso II, do artigo 71, são julgadas pelos Tribunais de Contas, e não pelo Poder Legislativo.

¹⁶ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm>. Acesso em: 12 jul. 2016.

¹⁷ CASTRO, 2014, p. 183.

¹⁸ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

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

Esse é o entendimento da doutrina de Edson Resende de Castro:

O certo é que o Tribunal de Contas, quando examinando a execução da despesa pública, ou seja, esse ato de ordenação de despesa, profere *juízo de julgamento das contas*, aprovando-as ou rejeitando-as. O TC não, neste particular (ordenação de despesas, repita-se), emite 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. Via de consequência, a decisão que vai tornar inelegível o ordenador de despesas públicas é aquela pronunciada pelo Tribunal de Contas, se as tiver rejeitado, perdendo relevância eventual pronunciamento da Câmara Municipal, da Assembleia Legislativa ou do Congresso Nacional, ainda que seja no mesmo sentido.¹⁹

A parte final da *alínea g* fez, portanto, menção expressa ao regime jurídico a que o gestor ordenador de despesas está submetido, no que tange ao órgão competente para julgar as contas sob sua responsabilidade (contas de gestão). Quando a lei expressamente afirma que todos os mandatários ordenadores de despesas estão submetidos ao procedimento do inciso II, do artigo 71, da CF/88 deixou claro que os Prefeitos também estão submetidos ao julgamento dos Tribunais de Contas quando agirem na qualidade de ordenadores de despesas.

Veja-se, a propósito, parte do voto do Ministro aposentado do STF, Carlos Ayres Britto, quando ainda ocupava uma cadeira de Ministro no TSE, em julgamento sobre o tema:

148

[...]

6. Com efeito, a própria utilização do vocábulo “anualmente”, no inciso I do art. 71 da *Carta Magna*, permite a interpretação de que, sob tal competência, serão julgadas somente as contas anuais/globais prestadas, obviamente, pelo Chefe do Poder Executivo, na qualidade de governo ou autoridade de uma determinada pessoa jurídica federada. Em outras palavras, são as contas prestadas em bloco, atuando o prestador de contas como Chefe de Governo, responsável pela administração pública em geral. Já a ausência, no inciso II do mesmo artigo, de qualquer exceção ou distinção entre “*administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos*” leva à seguinte conclusão: todo aquele que atua como gestor de uma tópica dotação orçamentária, inclusive o Prefeito Municipal, estará sujeito a julgamento pelo Tribunal de Contas.

7. Ora, quisesse o Texto Constitucional, no seu inciso II do art. 71, excepcionar da competência da Corte de Contas para o julgamento das contas de gestão do Chefe do Poder Executivo, agindo este como ordenador de despesas, bastaria uma objetiva ressalva quanto aos sujeitos mencionados no inciso I. Mas não o fez. Não o fez porque o real critério para a fixação da competência dos Tribunais de Contas nestes incisos é o conteúdo em si das contas em análise, e não o cargo ocupado pelo agente político. Portanto, quando o Prefeito Municipal desempenha a função de gestor direto de recursos públicos, praticando atos típicos de administrador em apartado, essas contas serão submetidas à apreciação da Corte de Contas, mediante o exercício de jurisdição administrativa própria,

¹⁹ CASTRO, *loc. cit.*



e não como órgão puramente opinativo (inciso II do art. 71, c.c. art. 75 da Constituição Federal de 1988). [...]

8. Por outro giro, anoto que incumbe às Cortes de Contas julgar, definitivamente quanto ao mérito e por critérios puramente objetivos (legalidade, constitucionalidade e regularidade), as contas de gestão (dos administradores públicos e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos), que, segundo magistério de Heraldo Costa Reis, são “*demonstrações e relatórios das gestões individualizadas dos agentes da administração, legalmente habilitados para gerirem as parcelas de patrimônio da entidade, sob sua responsabilidade, tais como direitos e obrigações assumidos em nome dessa mesma entidade*” grifei – inciso II do art. 71, c.c. o art. 75 da *Carta de Outubro*). Outro modo de dizer as coisas, as pontuais contas de gestão, que o administrador público deve prestar perante o Órgão especificamente de Contas, têm a ver com os três momentos típicos da realização de individualizadas despesas: empenho, liquidação e pagamento. Por conseguinte, nem o conteúdo destas contas (de gestão), nem os critérios adotados para o seu julgamento guardam semelhança com as contas anuais prestadas pelo Chefe do Executivo Municipal, pois, nestas (anuais ou globais), o julgamento proferido pelo Parlamento, de cunho eminentemente político (critério de oportunidade, conveniência e necessidade), fica adstrito aos resultados gerais do governo municipal (financeiro, operacional, contábil, orçamentário e patrimonial), bem como à fiel execução dos programas de governo estabelecidos nas leis orçamentárias.

[...]

9. Como se não bastasse, consigno que, se a competência para o julgamento das contas de gestão do Prefeito fosse da Câmara Municipal, e não é, bastaria que o Chefe do Executivo Municipal assumisse todas as ordenações de despesas (gestor direto de todos os recursos públicos municipais), ou algumas delas, para fulminar “*uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade de controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante a imputação de débito prevista no artigo 71, § 3º, da Lei Maior, haja vista que a Câmara de Vereadores não pode imputar débito ao Prefeito*”.

[...]

13. Este o quadro, entendo que o Prefeito que atua como ordenador de despesas (agente administrativo), responsável, portanto, pela administração direta de dinheiros, bens e valores públicos, é de ser julgado pelo Tribunal de Contas do Estado, pois, conforme bem ressaltou Luciano Ferraz, “*os Chefes do Executivo, quando agem na qualidade de agente político, executor do orçamento, têm prerrogativas especiais e, portanto, submetem-se ao crivo do Legislativo. Se descem do pedestal e praticam meros atos de gestão, igualam-se aos demais administradores de recursos públicos, sendo julgados pelo Tribunal de Contas*”.²⁰

²⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *REspE n. 29.117-SC*, publicado em 22.9.2008. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 18 jul. 2016.



Em suma, no particular, a alteração efetuada pela Lei Complementar n. 135/2010 explicitou a interpretação, há muito defendida pelo Ministério Público Eleitoral, de que a diferenciação contida nos incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal permite concluir que o Tribunal de Contas é o órgão competente para julgar as contas de gestão de *todos os ordenadores de despesas*, inclusive dos Chefes do Executivo que agirem nessa condição. E mais, consolidou-se que a decisão da Corte de Contas que rejeitar as contas de gestão pode, por si só, configurar a inelegibilidade pela rejeição de contas.

Contudo, mesmo com a nova redação da *alínea g*, o TSE, no âmbito das eleições de 2012, entendeu por não fazer a diferenciação das contas dos Prefeitos, se de governo ou de gestão, assentando que caberia, para fins de inelegibilidade da *alínea g*, sempre às Câmaras de Vereadores julgarem as contas dos Chefes do Poder Executivo:

Inelegibilidade. Rejeição de contas. Improbidade administrativa.

1. A competência para o julgamento das contas de Prefeito é da Câmara Municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, inclusive em casos em que o Prefeito atua como gestor ou ordenador de despesas.

2. A ressalva final constante da nova redação da alínea *g* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/90, introduzida pela Lei Complementar n. 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 tratar de fiscalizar a aplicação de recursos transferidos mediante convênios com a União ou com os Estados (art. 71, VI, da Constituição Federal), ou de recursos provenientes de fundos, cuja origem também seja federal ou estadual.

4. O Supremo Tribunal Federal decidiu que as alterações introduzidas pela Lei Complementar n. 135/2010 não se aplicam às eleições de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição Federal, motivo por que não incide, no caso, a inelegibilidade da alínea *l* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/90.

Recurso provido.²¹

Esse entendimento, contrário ao texto da nova redação da *alínea g*, prevaleceu até as eleições de 2014. Porém, a partir do julgamento do Recurso Ordinário n. 401-37/CE, a Corte Superior mudou sua jurisprudência para afirmar a competência dos Tribunais de Contas para julgamento dos Prefeitos ordenadores de despesas (contas de gestão), independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores. Eis a ementa do *leading case*:

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

²¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário, RO n. 436.006, Ac. de 8 nov. 2012. Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. *DJE - Diário de Justiça Eletrônico*, tomo 33, 19 fev. 2013. p. 31-32.

1. As alterações das hipóteses de inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar n. 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 n. 64, de 1990, pode ser examinada a partir de decisão irrecurável 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 n. 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.²²

A orientação do TSE, adotada a partir das eleições de 2014, vem ao encontro do interesse público de proteção da legitimidade das eleições, positivado pelo § 9º do art. 14 da Constituição Federal, especialmente para proteção da probidade administrativa, repelindo da disputa eleitoral aqueles gestores que praticaram atos ímprobos na gestão de verbas, serviços e bens públicos.

Cabe acrescentar ainda que, na sessão de 2 de junho de 2016, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu a uma consulta (Processo n. 111-19, Rel. Ministro Luiz Fux) para reafirmar a competência dos Tribunais de Contas para julgamento das contas dos Prefeitos, enquanto ordenadores de despesas, sendo tal decisão suficiente para configuração da inelegibilidade da *alínea g*.²³

Em arremate, portanto, o órgão competente para *julgar* as contas de Prefeito será: (i) a Câmara de Vereadores, quanto às contas (*de governo*) anualmente prestadas relativamente à execução do orçamento público; e (ii) o Tribunal de Contas, quanto a despesa tiver sido ordenada diretamente pelo Prefeito (*contas de gestão*) ou no caso de convênio firmado com outro ente da Federação.

Nada obstante, mais uma vez, convém registrar que o assunto ainda tem gerado discussões, sendo que o tema está em análise no âmbito do STF, em razão

²² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário n. 40.137, Ac. de 26.8.2014*. Relator Min. Henrique Neves da Silva, PSESS - Publicado em Sessão, 27 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

²³ O TSE respondeu afirmativamente ao seguinte questionamento: "Em se tratando de julgamento de contas do Prefeito Municipal que age como ordenador de despesas, o órgão competente mencionado na alínea 'g', conforme dispõe o artigo 71, II, c/c o artigo 75, da Constituição Federal, é o Tribunal de Contas?".

de recursos extraordinários interpostos nas eleições de 2014, sendo reconhecida a repercussão geral para processamento do apelo excepcional.²⁴

Advirta-se, a favor da tese ora esposada, que a constitucionalidade da Lei Complementar n. 135/2010 já foi declarada pelo próprio STF, na ADI n. 4.578 e nas ADCs n. 29 e 30, quando houve debate específico sobre a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas dos chefes do executivo ordenadores de despesas, inclusive com a inserção no acórdão de posições favoráveis e contrárias. Ou seja, a Suprema Corte declarou constitucional a integralidade da Lei Complementar n. 135/2010, de modo que o entendimento do TSE sobre o gestor ordenador de despesas, conforme previsto na *alínea g*, já foi chancelado pelo STF.

Espera-se, desta forma, que seja mantido o entendimento adotado pelo TSE em 2014, e agora renovado para as eleições de 2016, notadamente considerando a relevância e acerto dos fundamentos invocados e apontados brevemente neste estudo.²⁵ O Tribunal de Contas é, na forma da Constituição Federal, o órgão competente para julgar as contas prestadas por Prefeitos que agem na condição de ordenadores de despesas.

2.3 DECISÃO IRRECORRÍVEL

Outro requisito exigido para configuração da *alínea g* consiste na irrecorribilidade da decisão proferida pelo órgão competente (Corte de Contas ou Poder Legislativo) que rejeitar as contas de gestores públicos. Rodrigo Tenório explica que “Por irrecorribilidade entende-se a decisão já coberta pela coisa julgada administrativa, não sujeita, portanto, a recurso no âmbito administrativo. O fato de poder ser questionada judicialmente não a torna ‘recorrível’”.²⁶ Ou seja, é imprescindível que a decisão não seja passível de modificação no âmbito do órgão prolator, devendo estar presente o chamado *trânsito em julgado administrativo* da decisão.

Nesse sentido, é importante analisar o sistema recursal previsto na legislação de regência das Cortes de Contas, a fim de saber quais são os recursos cabíveis e seus respectivos efeitos. O art. 32 da Lei n. 8.443/92, que regula o Tribunal de Contas da União, e que serve como referência para os demais Tribunais de Contas do país, prevê a existência dos recursos de *reconsideração*, *embargos de declaração* e *revisão*.²⁷

Desses, o recurso de reconsideração e os embargos possuem efeito suspensivo, impedindo a produção das consequências naturais da decisão do Tribunal de Contas enquanto não julgados. Uma eventual decisão que rejeita as contas de um

²⁴ RE n. 848.826-DF. Rel. Min. Roberto Barroso, repercussão geral reconhecida em 27 ago. 2015. Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO COMO ORDENADOR DE DESPESAS. COMPETÊNCIA: PODER LEGISLATIVO OU TRIBUNAL DE CONTAS. REPERCUSSÃO GERAL. 1. Inadmissão do recurso no que diz respeito às alegações de violação ao direito de petição, inafastabilidade do controle judicial, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões judiciais (arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV, e 93, IX, da CF/1988). Precedentes: AI 791.292 QO-RG e ARE 748.371-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2. Constitui questão constitucional com repercussão geral a definição do órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar as 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. 3. Repercussão geral reconhecida.

²⁵ A finalização do presente artigo ocorreu em momento anterior ao julgamento do RE n. 848.826-DF no STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/pauta/listar/Calendario.asp?data=03/08/2016>>.

²⁶ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. *Pontos controvertidos sobre a lei da ficha limpa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

²⁷ No Regimento Interno do TCU, há o acréscimo do “pedido de reexame”, cabível contra decisão de mérito proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contrato; e do “agravo”, contra decisões interlocutórias do Presidente ou do Relator, em regra.



Prefeito ou de qualquer agente público, submetida a tais instrumentos recursais, não é irrecorrível e, portanto, não enseja (ainda) a inelegibilidade da *alínea g*.

De outro vértice, o recurso de revisão, que tem *natureza similar à da ação rescisória*,²⁸ não possui efeito suspensivo, até porque uma das condições de admissibilidade do referido recurso no TCU é exatamente a definitividade da decisão prolatada. Nessa hipótese, mostra-se configurada a irrecorribilidade exigida pela causa de inelegibilidade em análise, sendo pacífica a jurisprudência eleitoral sobre o ponto:

ELEIÇÕES 2014. CANDIDATO A DEPUTADO FEDERAL. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA *g*, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. DECISÃO IRRECORRÍVEL. RECURSO PROVIDO. [...]

3. Irrecorribilidade da decisão de rejeição de contas. O recurso de revisão pressupõe justamente a irrecorribilidade da decisão do Tribunal de Contas, à semelhança da ação rescisória (art. 35 da Lei n. 8.443/1992 e art. 288 do Regimento Interno do TCU). Precedentes.

4. O sobrestamento do recurso de revisão para aguardar o julgamento de caso semelhante pelo Tribunal de Contas não retira o caráter definitivo da rejeição de contas, competindo ao interessado buscar a concessão de efeito suspensivo ao recurso de revisão, demonstrando os requisitos necessários, ou pleitear a suspensão ou a anulação da rejeição de contas no Poder Judiciário competente.

5. O sobrestamento do recurso de revisão obviamente não se presta a alterar situação jurídica existente - rejeição de contas -, devendo o interessado utilizar-se da via administrativa ou judicial própria.

6. Recurso provido parcialmente.²⁹

A interposição do recurso de revisão no TCU (e nas demais Cortes de Contas) não afasta o caráter da definitividade da decisão que rejeitou as contas, devendo a deliberação ser considerada irrecorrível pela Justiça Eleitoral quando da análise do registro de candidatura.

Vale ressaltar a importância da definição da data em que a decisão administrativa torna-se irrecorrível, tendo em vista que a causa de inelegibilidade incidirá *para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão*. Se não houver interposição de recurso contra a decisão de rejeição das contas, a inelegibilidade surge a partir da própria data em que emitida a decisão; em caso de haver recurso com efeito suspensivo, somente após a prolação de uma nova decisão.

Enfim, o caráter de irrecorribilidade se configura com a conclusão definitiva do processo de julgamento das contas no âmbito do órgão competente, após o regular decurso do prazo para interposição de embargos de declaração ou do recurso (ou pedido) de reconsideração. Ultrapassado o referido prazo ou julgado o recurso interposto, a decisão se torna definitiva internamente, irrecorrível, e portanto apta a ensejar

²⁸ Art. 288 do Regimento Interno do TCU.

²⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário, RO n. 118.797, Ac. de 2.10.2014*. Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes. Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 2 out. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 18 jul. 2016.



a inelegibilidade da *alínea g*. A interposição posterior de recurso de revisão não cria qualquer embaraço para a incidência da causa de inelegibilidade.

2.4 A DECISÃO NÃO DEVE TER SIDO SUSPensa OU ANULADA PELO PODER JUDICIÁRIO

O último requisito posto na *alínea g*, conforme alteração efetuada pela Lei Complementar n. 135/2010, se refere à inexistência de decisão judicial que suspenda ou anule a deliberação do órgão competente para julgamento das contas, situação que, se existente, impede a ocorrência da inelegibilidade.

Na redação anterior da norma, apontava-se não configurar a inelegibilidade se a *questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário*, ou seja, bastava que o interessado propusesse ação judicial tendente a afastar os efeitos da decisão que rejeitou as contas para que, automaticamente, deixasse de ser inelegível. Esse entendimento, inclusive, era objeto da Súmula n. 1 do TSE, pela qual “Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade”.

Entretanto, considerando o abuso no ajuizamento das demandas judiciais, muitas delas sem qualquer consistência jurídica, o TSE reviu o posicionamento a partir das eleições de 2006 e passou a entender que a mera propositura da ação anulatória, sem a obtenção de provimento liminar ou tutela antecipada, não suspende a inelegibilidade.³⁰ A súmula ficou em desuso, vindo a ser cancelada em acórdão prolatado no Processo Administrativo n. 323-45, na sessão de 10.5.2016, quando o Tribunal Superior Eleitoral procedeu à atualização, cancelamento e edição de novas súmulas.

A Lei Complementar n. 135/2010, portanto, apenas consolidou o entendimento jurisprudencial, fixando expressamente que a ressalva à ocorrência da inelegibilidade depende de decisão judicial provisória (suspensão) ou definitiva (anulação) que afaste os efeitos da decisão que rejeitou as contas do gestor público. Aponte-se que a ação judicial deve questionar todos os vícios contidos na decisão do órgão competente (Casa Legislativa ou Tribunal de Contas), sob pena de permanecer hígida a inelegibilidade.

Outrossim, durante certo tempo se entendeu que, para não configurar a inelegibilidade, a ação deveria ser proposta antes do pedido do registro e o provimento acautelatório deveria ser também concedido em momento anterior ao requerimento de registro. Atualmente, porém, considerando a previsão do § 10 do art. 11 da Lei n. 9.504/97³¹ e a jurisprudência do TSE, o afastamento da inelegibilidade pode ocorrer enquanto o processo estiver em análise na instância ordinária, ainda que já ocorrida a diplomação³².

Outro aspecto importante a ser analisado é quando o próprio órgão que rejeitou as contas emite, posteriormente, uma nova decisão que afasta os efeitos ou anula a deliberação inicial. Nesse caso, a inelegibilidade da *alínea g* deixa de existir?

Se a reforma da decisão que rejeitou as contas for adotada pelos Tribunais de Contas, nos procedimentos específicos de revisão de seus atos ou na análise dos re-

³⁰ Ac. TSE, de 24.8.2006, no RO n. 912; de 13.9.2006, no RO n. 963; de 29.9.2006, no RO n. 965 e no REspe n. 26.942; e de 16.11.2006, no AgRgRO n. 1.067, dentre outros.

³¹ Art. 11, § 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.

³² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 1.019, Ac. de 1.3.2016. Relator Min. João Otávio de Noronha. Relator designado Min. Gilmar Ferreira Mendes. DJE - Diário de justiça eletrônico, 23 maio 2016. p. 62-63.

cursos administrativos interpostos pelo interessado, dúvidas não há de que o substrato da inelegibilidade não mais estará presente. Ou seja, o ato que rejeitou as contas, reformado ou anulado, deixou de produzir seus efeitos próprios e, de igual modo, não serve para a configuração da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da LC n. 64/90.

No caso de deliberação oriunda do Poder Legislativo, é preciso ter maior cautela na análise, considerando que, ao contrário dos Tribunais de Contas, em que o julgamento das contas é realizado com base em parâmetros técnicos, no Parlamento, o julgamento é de natureza política e a deliberação adotada não pode ser alterada ao sabor das oportunidades e conveniências dos mandatários de plantão.

Assim, ao editar o Decreto Legislativo que rejeitou as contas do Chefe do Executivo, a Casa Legislativa fez a valoração meritória da prestação de contas anual do gestor público e emitiu uma decisão definitiva, explicitando a desaprovação das contas. A matéria foi analisada de modo conclusivo, não sendo cabível uma reapreciação do mérito das contas pelo Parlamento, tendo em vista que, uma vez votado o parecer da Corte de Contas e não obtido o *quorum* para sua rejeição (dois terços dos votos), não se pode proceder à nova votação, sob pena de violação ao art. 31, § 2º, *in fine*, da Constituição Federal.³³

Este é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, conforme se colhe do julgamento da Consulta 540-93:

CONSULTA. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECRETO LEGISLATIVO. REVOGAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA. REFLEXOS. REGISTRO DE CANDIDATURA. PARCIAL CONHECIMENTO.

1. Não podendo haver mera revogação, por critérios de oportunidade e conveniência, do decreto legislativo que aprecia as contas de Chefe do Poder Executivo, na linha dos precedentes desta Corte, não há se falar em produção de efeitos de tal ato sobre o registro do candidato atingido, o que afrontaria o art. 31, § 2º, da CF.
2. Consulta conhecida e respondida negativamente quanto ao segundo questionamento.
3. Primeiro e terceiro questionamentos não conhecidos em razão de sua falta de especificidade.³⁴

Ou seja, somente se pode falar em afastamento dos efeitos de Decreto Legislativo, por decisão do próprio Parlamento, caso sejam apontadas falhas processuais graves que implicaram o cerceamento de defesa do gestor público que teve suas contas rejeitadas. Somente na hipótese de haver nulidade insanável na edição do Decreto é que se pode admitir a sua anulação posterior pela Casa Legislativa. No bojo do julgamento da Consulta referida, o Ministro Relator explicitou de forma magistral:

Como se vê, não mais subsiste o entendimento de que as Câmaras Legislativas dispõem de discricionariedade para revogação de

³³ 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.
[...]

§ 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.

³⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 540-93, Resolução n. 23.258, de 6.5.2010. Relator Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. *DJE - Diário da Justiça Eletrônico*, 7 jun. 2010. p. 30-31; *RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE*, v. 21, tomo 2, 6 maio 2010. p. 406.

decretos legislativos que rejeitam as contas de Chefe do Poder Executivo, uma vez que os referidos atos, apesar de imbuídos de natureza política, não são livremente revogáveis.

Com efeito, só se justifica a revisão de tais decretos quando eivados de vícios formais que o maculam, ou seja, pela falta de observância de suas formalidades essenciais, cuja declaração de nulidade produzirá efeitos retroativos, alcançando o ato em sua origem, dele não decorrendo direitos ou obrigações.³⁵

Em conclusão, para configuração da inelegibilidade em estudo, a decisão que rejeita as contas deve estar vigente, válida e apta à produção dos efeitos que lhe são inerentes. Se houver decisão judicial que afaste seus efeitos ou que a anule, bem assim a reforma do ato pelo Tribunal de Contas ou a anulação pelo Poder Legislativo (apenas por vícios formais), a inelegibilidade da *alínea g* deixará de existir.

3 ANÁLISE CRÍTICA DAS DECISÕES DO TSE SOBRE CASOS DAS ELEIÇÕES DE 2014 NO ESTADO DA BAHIA

Superada a questão sobre a aplicabilidade da *alínea g* aos casos dos Prefeitos ordenadores de despesas, interessa, agora, a análise sobre os casos de julgamentos de contas anuais dos Prefeitos baianos, na qualidade de ordenadores de despesas, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, para fins de configuração da inelegibilidade.

Ressalte-se, de logo, que nas hipóteses de deliberações do Tribunal de Contas do Município/BA a respeito de *glosas parciais*, como nos julgamentos dos chamados *termos de ocorrência*,³⁶ que são os casos em que se analisa uma irregularidade específica, admite o TSE que a rejeição dessas contas pode configurar a inelegibilidade em análise. Neste sentido, a decisão no Recurso Ordinário n. 1000-03, na sessão de 17.12.2015, em que restou assentada a “possibilidade de a alínea *g* alcançar também as glosas parciais, não se exigindo que o pronunciamento do Tribunal de Contas tenha ocorrido em sede de prestação de contas de exercício financeiro”.

A controvérsia diz respeito apenas ao julgamento das contas anuais dos Prefeitos baianos pelo TCM/BA. A título de exemplo prático, a tabela a seguir demonstra os casos de recursos ordinários interpostos nas eleições de 2014 pela Procuradoria Regional Eleitoral na Bahia nas ações de impugnação de registro de candidatura que tiveram por base a rejeição de contas anuais de candidatos ex-prefeitos, condenados pelo TCM/BA. No âmbito do TRE/BA, as ações foram julgadas improcedentes ao entendimento de que a competência para julgamento seria das Câmaras Municipais;³⁷ no TSE, houve julgamentos distintos. Vejamos:

Como visto, dos treze recursos ordinários interpostos, o TSE deu parcial provimento a cinco deles,³⁸ reconhecendo a competência do TCM/BA para julgar as contas dos Prefeitos ordenadores de despesas e determinando o retorno ao TRE/BA para averiguar a ocorrência ou não de ato doloso de improbidade administrativa. Nos outros

³⁵ BRASIL, 2010.

³⁶ Isso vale também para as decisões do TCM/BA nos casos de *denúncias, auditorias, inspeções, tomadas de contas*, isto é, sempre que houver julgamento de glosas parciais.

³⁷ Em todos os casos, houve aprovação das contas pelas Câmaras de Vereadores.

³⁸ Nestes cinco processos, a relatoria coube aos Ministros Luiz Fux e Maria Thereza de Assis Moura, sendo que alguns foram decididos monocraticamente.

Quadro 1 - Recursos Ordinários Interpostos pela PRE nas Eleições de 2014

| Processo | Contas anuais rejeitadas pelo TCM/BA (município e exercícios financeiros) | Posição do TSE quanto ao órgão julgador das contas do Prefeito |
|----------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 1002-70 | Caculé: 2005 | Câmara de Vereadores |
| 643-23 | Vitória da Conquista: 2007 | Câmara de Vereadores |
| 528-02 | Serra do Ramalho: 2012 | TCM |
| 965-43 | Coronel João Sá: 2009 e 2012 | Câmara de Vereadores |
| 613-85 | Nova Viçosa: 2009 e 2012; | Câmara de Vereadores |
| 707-33 | Itiúba: 2005, 2007, 2008 e 2011 | Câmara de Vereadores |
| 280-36 | Lapão: 2006 e 2007; | TCM |
| 975-87 | Cairú: 2008 e 2011 | Câmara de Vereadores |
| 548-90 | Porto Seguro: 2006, 2007 e 2008; | TCM ¹ |
| 759-29 | Sátiro Dias: 2011; | TCM |
| 1000-03 | Itabuna: 2009, 2010, 2011 e 2012; | Câmara de Vereadores |
| 691-79 | Eunápolis: 2006, 2008, 2009 e 2010, 2011 e 2012; | Câmara de Vereadores |
| 357-45 | Barreiras: 2009 e 2012 | TCM |

Fonte: Procuradoria Regional Eleitoral da Bahia.

processos, prevaleceu a posição pela competência das Câmaras de Vereadores para julgamento das contas de Prefeitos.

Assim, se é certo que, nas eleições de 2014, ex-prefeitos de municípios da grande maioria dos estados brasileiros, que tiveram suas contas de gestão (ordenadores de despesas) rejeitadas pelos Tribunais de Contas,³⁹ foram considerados inelegíveis e tiveram os seus registros de candidatura indeferidos, o mesmo não se verificou, em regra, com os candidatos ex-prefeitos dos municípios baianos que tinham contas anuais *rejeitadas* pelo TCM/BA.

Isso ocorreu, em essência, por dois motivos. O primeiro, em razão de um aspecto formal, consistente no modo de deliberação adotado pelo TCM/BA quando analisa as contas anuais dos Prefeitos baianos, mesmo quando ordenadores de despesas. O outro, decorrente do primeiro, em razão da interpretação do TSE de que esta forma de decisão da Corte de Contas baiana impediria a incidência da inelegibilidade.

Com efeito, diferentemente do que ocorre em outras unidades da Federação,⁴⁰ o TCM/BA não julga separadamente as contas de governo (gestão orçamentária) e as contas de gestão (ordenação de despesas). De acordo com o procedimento de apreciação das contas anuais de responsabilidade dos Prefeitos pelo TCM/BA, ambas as modalidades das contas (governo e gestão) são analisadas concomitantemente, sendo a deliberação apresentada em uma peça só, denominada de *parecer prévio*.

³⁹ Alerta-se que apenas a rejeição das contas não é suficiente para o candidato ter seu registro indeferido, sendo necessário preencher os demais requisitos da alínea g.

⁴⁰ O Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, por exemplo, analisa as contas anuais separadamente, emitindo parecer prévio sobre as contas de governo, que é encaminhado para as Câmaras de Vereadores; e julgando as contas de gestão (ordenadores de despesas), que é externalizado através de acórdãos, nos termos dos artigos 71, inciso II e 75, ambos da Constituição Federal, c/c artigo 26, inciso II e artigo 80, § 4º, ambos da Constituição do Estado de Goiás e com base no art. 1º, inciso III, letra "a" c/c art. 10 da LOTCM/GO, e na Resolução Normativa n. RN 07/08 e Decisão Normativa n. 18/2011.

Ou seja, o parecer prévio do TCM/BA, além de trazer elementos de contas de governo, traz as conclusões da Corte de Contas sobre aspectos típicos de contas de gestão, inclusive estabelecendo, no seu bojo, julgamentos *propriamente* ditos, com aplicação de penalidades. Numa única peça, constam informações sobre a execução orçamentária, análise dos gastos em relação aos índices constitucionais (saúde e educação), bem assim determinações de glosas de despesas em razão de irregularidades na sua ordenação, por exemplo, por alguma irregularidade verificada no procedimento licitatório.

O parecer prévio do TCM/BA contempla, pois, as eventuais imputações de débitos (penalidades pecuniárias) e o opinativo pela aprovação (com ou sem ressalvas) ou rejeição das contas, sendo então enviado para as Câmaras de Vereadores.

E é justamente essa *união* das contas de governo e de gestão numa mesma peça (parecer prévio) que fez com que o Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2014, entendesse que o órgão competente para julgar as contas dos Prefeitos baianos seria a Câmara de Vereadores, e não o TCM/BA, ainda que houvesse elementos de ordenação de despesas nos pareceres prévios.

Veja-se, para tanto, a ementa do julgamento do Recurso Ordinário n. 975-87/BA:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA G, DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/90.

[...]

2. É certo que este Tribunal, no julgamento do RO n. 401-37, PSESS em 26.8.2014, assentou que a competência para julgar contas de governo das prefeituras é do Poder Legislativo municipal; e as contas de gestão, por sua vez, são julgadas pelo Tribunal de Contas.

3. Todavia, não apenas o nome “parecer prévio”, mas também as formalidades adotadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios, no caso concreto, não deixam dúvidas de que as contas foram analisadas como sendo de governo, em que tal órgão apenas opina pela rejeição delas e tal pronunciamento foi submetido à apreciação do Poder Legislativo municipal, que, conforme documentos trazidos pelo candidato, rejeitou algo que não ocorreria caso se tratasse de contas de gestão.

4. Ainda que se considere que o Tribunal de Contas tenha analisado contas de gestão, sob a forma e o rito de contas de governo, não cabe à Justiça Eleitoral transmutar a natureza atribuída ao julgamento procedido pelo próprio órgão julgador.

5. Caso se trate de contas de gestão, cabe à Corte de Contas assim decidir, em ato específico e sem ensejar dúvidas sobre a natureza daquelas, a possibilitar, inclusive, diante de eventual rejeição, que possa o gestor se insurgir por meio das vias que entender cabíveis, seja na esfera administrativa ou judicial, porquanto, do contrário, tal entendimento não só afronta a segurança jurídica, como também frustra a válida postulação política do candidato.

Recurso ordinário desprovido.⁴¹

⁴¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário, RO n. 97.587, Ac. de 19 dez. 2014. Relatora Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Relator designado Min. Admar Gonzaga Neto. *DJE - Diário de Justiça Eletrônico*, tomo 33, 19 fev. 2015. p. 43-44.



Conforme já apontado neste estudo, com base no inciso I, do art. 71, da CF/88, o parecer prévio deve ser a manifestação do Tribunal de Contas que verse apenas sobre as contas de governo, para que a Câmara de Vereadores faça o julgamento político. O papel do Tribunal de Contas, em tal situação, é de auxiliar o Poder Legislativo, emitindo opinião que, embora técnica, pode ser desconsiderada pelo voto de 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

Deve-se reconhecer que o modo de proceder do TCM/BA,⁴² ao deliberar sobre as contas de gestão e de governo numa única peça, dificulta o enquadramento da decisão para fins de incidência da inelegibilidade da *alínea g*, até porque permite supor (erroneamente) que as deliberações do Tribunal sobre as contas de ordenação de despesas dos Prefeitos seriam também objeto de julgamento político pela Câmara de Vereadores.

Essa suposição é inadequada. Tome-se, por exemplo, uma irregularidade detectada pelo Tribunal de Contas num determinado procedimento licitatório, que causou dano ao erário e beneficiou irregularmente o particular contratado. O Tribunal de Contas, no parecer prévio, glosou essa irregularidade, determinou o ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo erário e multou o Prefeito. Pergunta-se: a Câmara de Vereadores pode, num juízo eminentemente político, afastar a deliberação técnica do Tribunal de Contas que apreciou a execução de uma despesa administrativa? A resposta é, sem qualquer dúvida, negativa.

A Câmara aprecia tão somente as contas de governo, relativas à execução regular do orçamento público. Ou seja, se o Tribunal de Contas opina no sentido de que o Prefeito desrespeitou a lei orçamentária, o Parlamento Municipal pode desconsiderar o parecer prévio e aprovar as contas, sob os critérios de oportunidade e conveniência. O julgamento é de natureza política, conforme regramento constitucional sobre o controle externo.

Todavia, não cabe à Câmara de Vereadores imiscuir-se na área de competência do Tribunal de Contas definida no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, mesmo que o exercício dessa competência haja ocorrido no corpo de um *parecer prévio*, sem a distinção formal de análise e julgamento (propriamente dito) das contas de gestão e de governo. Veja-se a doutrina de Edson Resende de Castro:

É muito comum que a Câmara Municipal, ao receber o expediente do Tribunal de Contas, em que há a apreciação geral das contas anuais (envolvendo gestão orçamentária e ordenação de despesas), acabe “julgando” tudo, muitas vezes aprovando contas que o TC rejeitou. Mas, como já se disse, o pronunciamento da Câmara será o efetivo julgamento do Agente Político apenas quanto à gestão do orçamento, uma vez que o julgamento do agente público ordenador de despesas, mesmo quando o seja o próprio agente político, já terá sido feito pela Corte de Contas. Essa competência foi destacada aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, art. 71, II.⁴³

Este é o ponto principal a ser analisado. O Tribunal Superior Eleitoral, nos julgamentos em 2014, olvidou que, nada obstante contida no âmbito do parecer prévio, a

⁴² Exatamente por isso, a Procuradoria Regional Eleitoral na Bahia expediu o Ofício n. 151/2015/PRE/BA ao Presidente do TCM/BA, apresentando sugestões de aperfeiçoamento sobre a forma e conteúdo dos pareceres prévios do Tribunal, com o fim de permitir o atendimento das condições estabelecidas nos julgamentos do Tribunal Superior Eleitoral para configuração da inelegibilidade.

⁴³ CASTRO, 2014, p. 183-184.



deliberação do TCM/BA sobre eventual rejeição de contas de ordenador de despesas, com aplicação (ou não) de penalidades, não pode ser alterada pelo Parlamento Municipal. E, mais, não percebeu o TSE que a deliberação com imposição de penalidades pecuniárias constitui de imediato o título executivo extrajudicial, nos termos do art. 71, § 3º, da Constituição Federal.⁴⁴

Muita oportuna também a lição de José Jairo Gomes:

A decisão do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º). Pode, pois, ser executada diretamente perante o Poder Judiciário, sendo desnecessária a instauração de processo de conhecimento. Isso ocorre mesmo quando a competência para julgamento é do Poder Legislativo e este aprove as contas prestadas pelo gestor, pois a imputação de débito é feita ao *ordenador de despesas*. O mesmo se dá com a ação de improbidade administrativa, que não fica inviabilizada em razão de as contas anuais serem aprovadas pelo Legislativo.⁴⁵

O TCM/BA, em seus pareceres prévios, portanto, não apenas opina sobre as contas de governo, mas também delibera sobre a regularidade da ordenação das despesas a cargo dos Prefeitos. E, em caso de constatação de falhas, a Corte de Contas promove a aplicação das penalidades cabíveis, cominando ao gestor a multa ou ressarcimento ao erário, e determinando ao ente público a efetivação imediata da cobrança dos valores. Observe-se, como exemplo, o trecho final do parecer prévio exarado no Processo TCM n. 08996-13, em que o Tribunal rejeitou as contas anuais do exercício de 2012 do Município de Eunápolis/BA:

Por esses motivos, aplica-se ao Gestor, com arrimo no art. 71, inciso I, c/c o art. 76 da mesma Lei Complementar, multa máxima de R\$ 38.065,00 (trinta e oito mil e sessenta e cinco reais), além dos ressarcimentos ao Erário, com recursos pessoais, de R\$ 5.326,75 (cinco mil, trezentos e vinte e seis reais e setenta e cinco centavos), relativo a despesas com juros e multa por atraso no adimplemento de obrigações, R\$ 352.249,03 (trezentos e cinquenta e dois mil, duzentos e quarenta e nove reais e três centavos) referente a despesas com publicidade sem comprovação da efetiva publicação e seu conteúdo e R\$ 2.972,16 (dois mil, novecentos e setenta e dois reais e dezesseis centavos) relativo ao pagamento de subsídio a maior à Secretária de Educação, lavrando-se para tanto a competente Deliberação de Imputação de Débito, nos termos regimentais, quantias estas que deverão ser quitadas no prazo e condições estipulados nos seus arts. 72, 74 e 75.

Determinações ao atual Gestor:

1– Adotar medidas efetivas de cobrança das multas e ressarcimentos relacionados acima, aplicadas a agentes políticos do Município, sob pena de responsabilidade, promovendo a sua inscrição na dívida ativa, daqueles que ainda não o foram, inclusive com pro-

⁴⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
[...]

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

⁴⁵ GOMES, 2016, p. 253.



moção de ação executiva judicial, já que as decisões dos Tribunais de Contas, por força do estatuído no artigo 71, § 3º da Constituição da República, das quais resulte imputação de débito ou multa, têm eficácia de título executivo. (grifo do autor).⁴⁶

Ora, no caso transcrito (e nos demais), vê-se que houve nítido julgamento efetuado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia relacionado à ordenação de despesas pelo Prefeito. Pouco importa se a deliberação foi adotada no bojo de um *parecer prévio*, uma vez que o conteúdo decisório surtirá os efeitos que lhe são próprios, independentemente da futura apreciação a ser adotada pela Câmara de Vereadores quanto à análise política das contas de governo.

Importante salientar que o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia já sacramentou a eficácia dos julgamentos do TCM/BA, exarados em pareceres prévios, que importem em penalidades pecuniárias, que não estão sujeitos à análise do Parlamento municipal.

Com efeito, apontou o TJBA que “a Corte de Contas, quando aprecia as contas do Prefeito na função de gestor e administrador de receitas públicas, atua de forma direta, sem subordinação ao posterior crivo de qualquer poder, podendo, inclusive, impor sanções”.⁴⁷ Em outro precedente, assentou que o

Tribunal de Contas dos Municípios tem competência para julgar as contas do gestor municipal, na qualidade de ordenador de despesas, não submetido a aprovação do Poder Legislativo (art. 71, II, da CF). Trata-se de julgamento técnico-contábil e não político, este restrito às contas de governo, como chefe do Poder Executivo.⁴⁸

Vale relembrar ainda o entendimento antigo do Superior Tribunal de Justiça pelo qual

[...] se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas.⁴⁹

Por fim, no mesmo sentido, a Súmula n. 90 do Tribunal de Contas da União:

O Parecer Prévio, em sentido favorável, emitido pelo Tribunal de Contas da União, e a aprovação, mediante Decreto-Legislativo, pelo Congresso Nacional, das contas anuais do Presidente da República (consubstanciadas nos Balanços Gerais da União e no Relatório da Inspeção-Geral de Finanças, do Ministério da Fazenda), não isentam os responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos ou as autoridades incumbidas da remessa, de apresentarem, ao Tribunal de Contas da União, por intermédio do órgão competente do Sistema de Administração Fazendária, Contabilidade e Auditoria,

⁴⁶ BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. *Parecer Prévio*, Processo TCM n. 08996-13. Publicado em 11.4.2014.

⁴⁷ BAHIA. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento*, Número do Processo: 0022107-38.2014.8.05.0000. Relator Gesivaldo Nascimento Brito, Segunda Câmara Cível. Publicado em: 26.8.2015.

⁴⁸ BAHIA. Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental*, Número 0311000-89.2012.8.05.0000/50000. Relatora Cynthia Maria Pina Resende, Tribunal Pleno. Publicado em: 14.3.2014.

⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS n. 11.060-GO. Relatora Ministra Laurita Vaz. Relator p/ Acórdão Ministro Paulo Medina, segunda turma, julgado em 25.6.2002. *DJ*, 16 set. 2002. p. 159.



as tomadas ou prestações de contas em falta, nem prejudicam a incidência de sanções cabíveis, por irregularidades verificadas ou inobservância de disposições legais e regulamentares concernentes à administração financeira e orçamentária da União.⁵⁰

Assim, não pode o TSE cerrar os olhos à realidade. O TCM/BA efetivamente julga as contas de gestão no âmbito do parecer prévio. Há uma *decisão* no sentido estrito do termo, com a cominação de penalidades ao Prefeito objeto da apuração e a determinação ao atual gestor para cobrança dos valores aplicados. Esta deliberação não é sobrestada pela ausência de manifestação da Câmara de Vereadores ou mesmo afastada em caso de aprovação das contas. Aliás, o próprio TCM pode opinar pela aprovação das contas de governo, mas ainda assim julgar determinadas contas de gestão irregulares e aplicar penalidades, situações que são inconfundíveis, porquanto absolutamente conciliáveis.

O que importa aferir é se objeto da análise do TCM/BA, ou seja, *a conta*, constitui aspecto relacionado à execução do orçamento ou se trata apenas de despesa ordinária da gestão administrativa. Essa é a distinção a ser feita. Na segunda hipótese, o Tribunal de Contas se pronuncia como a (única) autoridade competente para deliberação e, em caso de rejeição das contas, essa decisão pode ensejar a configuração da inelegibilidade da *alínea g*, sem depender do crivo posterior do Legislativo.

A preocupação dos julgadores do Tribunal Superior Eleitoral com o *nomen iuris* da deliberação do TCM/BA mostra-se, com todas as vênias, irrelevante. O nome não define a natureza jurídica da coisa. Intitular de *parecer prévio* ou de *decisão* (ou de qualquer outro nome) não desnatura o julgamento efetuado pela Corte de Contas baiana, que de imediato gera efeitos punitivos, independentemente da decisão da Câmara de Vereadores. Como dizer que tal decisão do TCM/BA não constitui uma *rejeição de contas*, já que ela produz os efeitos próprios de uma decisão dessa natureza?

Vale salientar a arguta observação do Ministro Luiz Fux quando do julgamento do Recurso Ordinário n. 975-87 no âmbito do TSE:

Quando entrou em vigor o Código de Processo Civil de 1973, o legislador chamava de sentença o que era despacho; chamava de despacho o que era sentença; chamava de laudo o que era sentença. Chegou-se a conclusão de que realmente, nesse campo processual, o *nomen iuris* é o que menos importa; o que importa é o conteúdo do ato. E, neste caso, realmente, não se caracteriza como um parecer, uma enunciação de definição do Tribunal de Contas que impõe multa e caracteriza o ato como ilícito, de sorte que devemos privilegiar a questão de fundo e abandonar essa questão meramente formal.⁵¹

Ainda sobre este processo, convém transcrever também os seguintes trechos do voto da Ministra Relatora Maria Thereza de Assis Moura:

Por todo o aqui exposto, tem-se que o ato emanado pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia sob o n. 07813-12 (fls. 44-70), é ato atípico, misto, que, embora nominado como parecer

⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmula n. 90, de 25.11.1976*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Sumulas.faces>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

⁵¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO n. 97.587, Ac. de 19.12.2014. Relatora Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura. Relator designado Min. Admar Gonzaga Neto. *DJE - Diário de Justiça Eletrônico*, tomo 33, 19 fev. 2015.

prévio, trata de contas de governo e contas de gestão e, quando apreciou a parcela referente às contas de gestão, aplicou multa e determinou ressarcimento ao erário, sendo, portanto, quanto a esta parte, definitivo.

Destarte, nesta parcela, entendo que o TCM-BA o fez no efetivo exercício do que prevê o art. 71, II, da CF e, uma vez presentes no ato imputado de ilegal os demais requisitos do art. 1º, I, g, da LC n. 64/90, configura-se a inelegibilidade.

Por fim, apreciando os novéis argumentos trazidos aos autos após o julgamento do agravo regimental, ressalto que a eventual aprovação de tais contas por suposto Decreto Legislativo n. 8 de 3.11.2014, como noticiou o Recorrido (fls. 348-355), se ocorreu, tem o condão de aprovar as contas de governo – e somente elas – mas, obviamente não as de gestão, bem como não afasta as imputações feitas pelo TCM-BA (multa e ressarcimento).

E tal raciocínio para mim é muito claro, pois o Poder Legislativo só atua no âmbito de sua competência.⁵²

No referido julgamento, entretanto, por maioria, conforme ementa já transcrita, prevaleceu a tese de que o *parecer prévio* consistiu apenas num pronunciamento de caráter opinativo.⁵³ Para além da questão do nome, argumentou-se ainda que o *processo legal* seria distinto para os casos de rejeições de contas em processos fiscalizatórios e nos de julgamentos de contas anuais (*parecer prévio*), eis que apenas na primeira hipótese é que seria possível a interposição de recurso.

Equívocada a posição, *data venia*. Com efeito, bastava uma rápida pesquisa na legislação de regência do TCM/BA para verificar que o pedido de reconsideração, que é um recurso, é cabível para qualquer espécie de pronunciamento do órgão, conforme disposto no art. 88 da Lei Complementar baiana n. 6/1991.⁵⁴ Inclusive, no exemplo citado neste estudo, no julgamento do TCM/BA no Processo n. 08996-13, houve a apresentação de pedido de reconsideração pelo gestor,⁵⁵ que foi rejeitado pela Corte de Contas.

⁵² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO n. 97.587, Ac. de 19.12.2014. Relatora Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura. Relator designado Min. Admar Gonzaga Neto. *DJE - Diário de Justiça Eletrônico*, tomo 33, 19 fev. 2015.

⁵³ ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA G, DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/90.

[...]

3. Todavia, não apenas o nome “parecer prévio”, mas também as formalidades adotadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios, no caso concreto, não deixam dúvidas de que as contas foram analisadas como sendo de governo, em que tal órgão apenas opina pela rejeição delas e tal pronunciamento foi submetido à apreciação do Poder Legislativo municipal, que, conforme documentos trazidos pelo candidato, o rejeitou algo que não ocorreria caso se tratasse de contas de gestão.

4. Ainda que se considere que o Tribunal de Contas tenha analisado contas de gestão, sob a forma e o rito de contas de governo, não cabe à Justiça Eleitoral transmutar a natureza atribuída ao julgamento procedido pelo próprio órgão julgador.

5. Caso se trate de contas de gestão, cabe à Corte de Contas assim decidir, em ato específico e sem ensejar dúvidas sobre a natureza daquelas, a possibilitar, inclusive, diante de eventual rejeição, que possa o gestor se insurgir por meio das vias que entender cabíveis, seja na esfera administrativa ou judicial, porquanto, do contrário, tal entendimento não só afronta a segurança jurídica, como também frustra a válida postulação política do candidato.

Recurso ordinário desprovido. (Recurso Ordinário n. 97.587, Acórdão de 19.12.2014, Relatora Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Relator designado Min. Admar Gonzaga Neto. *DJE - Diário de Justiça Eletrônico*, tomo 33, 19.2.2015. p. 43-44).

⁵⁴ Art. 88 - Será admitido pedido de reconsideração relativo a qualquer decisão do Tribunal de Contas dos Municípios, interposto no prazo de 15 (quinze) dias, a contar de sua publicação, quando formulado:

I - pelo representante do Ministério Público; Ver tópico

II - pelo gestor, nas decisões relativas aos seus respectivos órgãos, entidades ou municípios.

Parágrafo único - Poderá ser provido o pedido de reconsideração, quando se constatar engano ou omissão nos pronunciamentos do Tribunal de Contas dos Municípios, em decisão devidamente fundamentada.

⁵⁵ BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. *Parecer Prévio, Processo TCM n. 08996-13*. Relator Cons. Paolo Marconi. Publicado em 11.4.2014. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/2013/delib/08996-13R.odt.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

Não há, portanto, qualquer menoscabo aos princípios da ampla defesa e do contraditório, quando do julgamento pelo TCM/BA de contas de gestão no bojo do parecer prévio. As prerrogativas dos interessados são absolutamente respeitadas, durante toda a apuração no Tribunal de Contas, com a previsão de recurso contra o *parecer prévio*, valendo ainda lembrar a possibilidade, sempre existente, do interessado se socorrer do Poder Judiciário caso entenda irregular a decisão adotada pela Corte de Contas.

Enfim, considerar que o Legislativo teria total supremacia sobre as decisões das Cortes de Contas significa uma afronta direta à Constituição Federal brasileira, além de tornar letra morta a parte final da *alínea g*, que determina 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”.⁵⁶

Importante e fundamental que o TSE tenha sensibilidade para rever o seu posicionamento com o fim de afirmar que os julgamentos exarados pelo TCM/BA na apreciação de contas de gestão de Prefeitos, mesmo que ocorridos no bojo de pareceres prévios, configuram a rejeição de contas apta a fazer incidir a inelegibilidade da *alínea g*.

4 CONCLUSÃO

As hipóteses de inelegibilidades previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar n. 64/1990 constituem verdadeiros impedimentos ao exercício da capacidade política passiva dos cidadãos, afetando o direito de serem votados.

Em determinadas situações, a inelegibilidade é caracterizada em razão de circunstâncias que não derivam de atos reprováveis praticados pelo agente. Há espécies que decorrem do vínculo familiar com um Chefe do Poder Executivo, em razão do analfabetismo e até mesmo da ocupação de determinados cargos públicos.

Por outro lado, há um rol de hipóteses de inelegibilidades previstas no art. 1º da Lei Complementar n. 64/90, alterada substancialmente pela Lei Complementar n. 135/2010 – Lei da Ficha Limpa –, que objetivam principalmente impedir o exercício de mandato eletivo por quem tenha histórico pessoal incompatível com a moralidade pública. Uma das causas de inelegibilidades, a da *alínea g*, busca justamente barrar pessoas que já foram gestores da coisa pública e tiveram suas contas de gestão reprovadas.

Na lição de José Jairo, são requisitos para configuração da inelegibilidade da *alínea g*:

- (a) a existência de prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; (b) o julgamento e a rejeição de 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.⁵⁷

A par dos requisitos gerais, a principal mudança na *alínea g* diz respeito à explicitação da competência dos Tribunais de Contas como órgão julgador das contas

⁵⁶ BRASIL. *Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 3 jun. 2016.

⁵⁷ GOMES, 2016, p. 249.

de todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição, alcançando os Prefeitos Municipais. A Lei apenas esclareceu que, na forma da Constituição Federal, o Tribunal de Contas é o órgão competente para julgar as contas de gestão (ordenação de despesas) do Prefeito e que a Câmara de Vereadores (com o auxílio técnico da Corte de Contas) é responsável para julgar as contas de governo (orçamento) do mandatário.

Muito embora a clareza da redação da *alínea g*, apenas nas eleições de 2014, a Corte Superior Eleitoral aplicou o entendimento que prestigia a competência dos Tribunais de Contas para julgar (e não opinar) as contas de gestão dos Prefeitos, posição que deve ser mantida pelo TSE nas eleições de 2016, consoante decidido na Consulta n. 111-19.2016. Pende ainda, porém, o julgamento pelo STF de recurso extraordinário relacionado às eleições de 2014,⁵⁸ valendo lembrar que a Corte já declarou a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa no âmbito da ADI n. 4.578 e das ADCs n. 29 e 30.

O entendimento não foi aplicado à inteireza aos casos dos prefeitos baianos que tiveram contas anuais rejeitadas em *pareceres prévios* do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia nas eleições de 2014. Entendeu o TSE que, considerando que o TCM/BA não faz a análise das contas de gestão em peça apartada da análise das contas de governo, prevaleceria a decisão proferida pelas Câmaras de Vereadores.

Ocorre que a interpretação dada pelo TSE necessita ser revista, haja vista que a sistemática adotada pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, com base na sua Lei Orgânica e Regimento Interno não pode desautorizar, em hipótese alguma, o mandamento do inciso II do artigo 71 da CF/88, assim como a parte final da *alínea g*, do inciso I, artigo 1º da Lei Complementar n. 64/90.

Ainda que a forma de julgamento do TCM/BA possa ser aperfeiçoada, é preciso assentar a supremacia da Constituição Federal e concluir que a Corte de Contas baiana efetivamente julga, no corpo de seu parecer prévio, contas de gestão dos Prefeitos Municipais, aplicando-lhes penalidades pecuniárias que não estão sujeitas à revisão pela Câmara de Vereadores. O procedimento adotado pelo TCM/BA respeita integralmente os postulados da ampla defesa e do contraditório, sendo ainda cabível a interposição de recurso pelo interessado contra o parecer prévio.

Em conclusão, a decisão que rejeita as contas dos Prefeitos, adotada pelo TCM/BA, mesmo que incluída no corpo de parecer prévio, é suficiente para ensejar a configuração da inelegibilidade da *alínea g*, sem depender do crivo posterior do Poder Legislativo.

*NOTA EXPLICATIVA DOS AUTORES

A competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas dos Prefeitos que agem na condição de ordenadores de despesas foi o tema central deste artigo. Conforme apontamos, a nova redação da *alínea g*, que remete ao art. 71, II, da Constituição Federal, assentou a competência das Cortes de Contas para julgar os Prefeitos ordenadores de despesas. Tal entendimento inclusive fora cancelado pelo TSE nas eleições de 2014 e reiterado, de forma unânime, na Consulta n. 111-19.2016, respondida na sessão de 2 de junho de 2016.

⁵⁸ RE n. 848.826-DF, pautado para julgamento no dia 3.8.2016 (ver nota explicativa dos autores).

Sucedo que, no dia 10 de agosto de 2016, quando já finalizado e entregue o artigo para publicação, o STF concluiu o julgamento dos Recursos Extraordinários n. 848.826/DF⁵⁹ e 729.744/DF,⁶⁰ ambos com repercussão geral, definindo a competência das Câmaras de Vereadores para julgamento das contas de Prefeitos (de gestão ou de governo), bem assim que, na hipótese de omissão da Câmara no julgamento, a decisão ou o parecer prévio do Tribunal de Contas não tem aptidão para gerar a inelegibilidade da *alínea g*.

Na sessão do dia 17 de agosto de 2016, o STF aprovou as teses de repercussão geral dos citados julgamentos, da seguinte forma:

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.⁶¹

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.⁶²

Vale apontar que a Corte Suprema não deliberou, nos precedentes referidos, sobre a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar e julgar a regularidade de recursos federais repassados aos Municípios ou aos Estados, através da modalidade de convênio. Em tais situações, conforme posição pacífica do Tribunal Superior Eleitoral, a rejeição de contas de Prefeitos relativa à execução de convênios pode ensejar a inelegibilidade da *alínea g*. O mesmo entendimento se aplica, por simetria, à competência do Tribunal de Contas do Estado em relação ao julgamento de contas de convênios de verba estadual, nos termos do art. 75 da Constituição Federal.

Por fim, também não se pode deixar passar despercebido que a decisão do STF no RE n. 848.826/DF foi adotada pela maioria de um voto, o que mostra a qualidade das teses jurídicas expostas e amplamente discutidas, sem contar que, eventualmente, o tema pode ser novamente debatido pela Suprema Corte. Por tal razão, entendemos que o ponto de vista tratado neste artigo merece a análise acadêmica e, ainda que a tese exposta não tenha sido acolhida no STF, é de grande valia o debate acerca da matéria, ressaltando, pois, a importância da publicação do artigo apresentado, com o acréscimo da presente nota.

⁵⁹ Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita 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, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário, 10.8.2016.

⁶⁰ Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 157 da repercussão geral, por maioria e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli. Em seguida, o Tribunal deliberou fixar a tese da repercussão geral em uma próxima assentada. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 10.8.2016.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário, RE n. 848826*. Relator Min. Roberto Barroso. Redator para acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário, RE n. 729744*. Relator Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 24 ago. 2016.



REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. *Pontos controvertidos sobre a lei da ficha limpa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. *Parecer Prévio, Processo TCM n. 08996-13, Relator Cons. Paolo Marconi*. Publicado em 11.4.2014. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/2013/delib/08996-13R.odt.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

BAHIA. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento, Número do Processo: 0022107-38.2014.8.05.0000*. Relator Gesivaldo Nascimento Britto, Segunda Câmara Cível. Publicado em: 26.8.2015.

_____. *Agravo Regimental, Número 0311000-89.2012.8.05.0000/50000*. Relatora Cynthia Maria Pina Resende, Tribunal Pleno. Publicado em: 14.3.2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3 jun. 2016.

BRASIL. *Lei Complementar n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 3 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS n. 11.060-GO. Rel. Ministra Laurita Vaz, Rel. p/ Acórdão Ministro Paulo Medina, segunda turma, julgado em 25.6.2002. *DJ*, 16 set. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 849. Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 11 fev. 1999, *DJ*, 23 abr. 1999. PP-00001, Ement vol-01947-01 PP-00043.

_____. *Recurso Extraordinário, RE n. 848826*. Relator Min. Roberto Barroso. Redator para acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

_____. *Recurso Extraordinário, RE n. 729744*. Relator Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 24 ago. de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmula n. 90, de 25.11.1976*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Sumulas.faces>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AgR-Respe n. 33.806-MG. DJE, 18 jun. 2009.

_____. Consulta n. 540-93, Resolução n. 23.258, de 6.12.2010. Relator Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. *DJE - Diário da Justiça Eletrônico*, 7 jun. 2010.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *REspE n. 29.117-SC*, publicado em 22.9.2008. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. *REspE n. 1.019, Ac. de 1.3.2016*. Relator Min. João Otávio de Noronha. Relator designado Min. Gilmar Ferreira Mendes. *DJE - Diário de justiça eletrônico*, 23 maio 2016.

_____. *Recurso Ordinário, RO n. 40.137, Ac. de 26.8.14*. Relator Min. Henrique Neves da Silva, PSESS - Publicado em Sessão, 27 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. *Recurso Ordinário, RO n. 88.467. DJE*, 14 abr. 2016. p. 20-2.

_____. *Recurso Ordinário, RO n. 97.587, Ac. de 19.12.2014*. Relatora Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura. Relator designado Min. Admar Gonzaga Neto. *DJE - Diário de Justiça Eletrônico*, tomo 33, 19 fev. 2015.

_____. *Recurso Ordinário, RO n. 118.797, Ac. de 2.10.2014*. Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes. Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 2 out. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. *Recurso Ordinário, RO n. 436.006, Ac. de 8.11.12*. Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. *DJE - Diário de Justiça Eleitoral*, tomo 33, 19 fev. 2013.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

TENÓRIO, Rodrigo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Método, 2014.

