

INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA REJEIÇÃO DAS CONTAS DOS GESTORES QUE ATUAM COMO ORDENADORES DE DESPESAS

RAFAEL DANTAS PEREIRA DE ANDRADE

Discente de Graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

e-mail: rafaeldantas1@hotmail.com

Resumo: A presente pesquisa tem como objetivo geral demonstrar e analisar a oscilação jurisprudencial dos Tribunais Superiores acerca do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar n.º 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 135/2010 e as suas principais repercussões e desdobramentos no ordenamento jurídico brasileiro. Assim como, este artigo verifica a dualidade das contas públicas, identificando as principais diferenças entre as contas de governo e contas de gestão, bem como os respectivos órgãos competentes por julgamento destas contas. Foi adotado o método dedutivo, com emprego de levantamento bibliográfico da literatura jurídica, bem como a análise dos dispositivos legais pertinentes ao tema. O resultado da pesquisa evidencia que o Tribunal de Contas possui competência Constitucional e legal para julgar as contas de gestão dos Chefes do Poder Executivo que também agem na qualidade de ordenadores de despesa, além de tratar da consequente possibilidade de declarar, por meio desse julgamento, a inelegibilidade dos gestores que tiveram suas contas rejeitadas. Conclui-se que atual posicionamento da Suprema Corte por meio do RE 848.826 pugna pelo julgamento político do Prefeito que atuou como ordenador de despesa em detrimento do julgamento técnico aferido pelas Cortes de Contas e assim faz com que maus gestores, os quais não objetivaram a lisura e probidade administrativa estejam aptos a concorrer ao pleito eleitoral.

Palavras-chave: Lei de Inelegibilidade. Lei da Ficha Limpa. Decisão do Tribunal de Contas. Contas de Gestão. Entendimento do STF.

1 INTRODUÇÃO

O processo eleitoral brasileiro é um conjunto sistemático de normas que tendem a respeitar a atuação da soberania popular, a qual permite ao cidadão, elegendo ou sendo eleito para cargos públicos, influenciar direta ou indiretamente o governo, a organização e o funcionamento do Estado. Dessa forma, o indivíduo pretendente a cargo eletivo deverá preencher as condições de elegibilidade e não incorrer em situações de inelegibilidade para que seja considerado candidato e possa disputar o pleito.

O texto constitucional previu por meio do §9º do art. 14, a possibilidade de o legislador complementar as hipóteses de inelegibilidades, tendo como intuito, o aperfeiçoamento da democracia brasileira e a qualidade dos candidatos a cargos eletivos, além disso, a preservação da probidade, moralidade, vida pregressa, a normalidade e legitimidade das eleições. Nesse sentido, outras formas de enquadramento de inelegibilidade estavam inscritas na Lei Complementar n.º 64/90, a qual foi alterada em 2010 pela Lei Complementar n.º 135, a chamada Lei da Ficha Limpa.

Diante disso, esse artigo tem como direcionamento a análise do instituto da inelegibilidade decorrente de rejeição das contas quando estas forem julgadas por decisão irrecorrível do órgão competente. Dessa maneira, traz o estudo da nova redação prescrita pela Lei da Ficha Limpa e a Lei anterior de 1964, tendo como foco a previsão contida no art. 1º, inciso I, da alínea “g” com o objetivo de explicar o entendimento hoje da doutrina e jurisprudência a respeito desse instituto.

Ademais, mostrará a oscilação jurisprudencial perante o TSE, o que culminou com a errônea declaração pelo STF em sede de Recurso Extraordinário que o órgão competente para julgar as

contas do Prefeito municipal quando este atuar como ordenador de despesas é a respectiva Câmara legislativa.

Para tanto, fará uso do método dedutivo, com a investigação das hipóteses postas a partir de ampla revisão bibliográfica.

E é assim que iniciará debatendo a ideia de elegibilidade, passará pela noção de inelegibilidade e, depois, desaguará no estudo da inelegibilidade específica decorrente da rejeição de contas de gestor público, demonstrando que o atual entendimento pelo STF levará a impunidade daqueles que não trilharam os caminhos da lisura que exige a máquina pública.

2 ELEGIBILIDADE

Por construção doutrinária entende-se que elegível é o cidadão apto a receber votos em um certame, que pode ser escolhido para ocupar cargos político-eletivos.

Pode-se ainda dizer que, em sentido amplo, elegibilidade é um status político eleitoral que envolve tanto a presença das condições de elegibilidade, quanto a ausência de causas de inelegibilidade.

A elegibilidade integra o estado ou status político-eleitoral do cidadão. Isso significa que ela resulta da adequação ou conformação da pessoa ao regime jurídico-eleitoral, ou seja, ao sistema normativo existente. Em outras palavras, a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral¹.

Nesse escopo, para que alguém seja candidato e receba validamente votos, não basta o preenchimento das condições de elegibilidade – não é suficiente que seja elegível -, porque também é preciso que não compareçam fatores negativos (causas de inelegibilidade).

2.1 Condições de elegibilidade

Acerca do tema ora tratado, como primeiro pressuposto à elegibilidade plena, exsurtem as chamadas condições de elegibilidade. Tratando-se de conformações ao direito de ser candidato, têm assento exclusivo na Constituição Política de 1988, precisamente no seu art. 14, §3º², que enumera ao todo seis condições de elegibilidade.

Convém estabelecer, preliminarmente, uma diferenciação entre o que se denomina de capacidade eleitoral ativa e capacidade eleitoral passiva.

A primeira está intimamente relacionada à aptidão de votar ou, em outros termos, ao reconhecimento legal, via alistamento, da qualidade de eleitor, enquanto que a segunda refere-se à prerrogativa que os cidadãos possuem de serem eleitos para um mandato eletivo. Nesse viés, cumpre esclarecer que “ninguém é elegível (capacidade eleitoral passiva) se não for eleitor, nos termos da CF/88 e leis eleitorais, mas é possível alguém ser eleitor (capacidade eleitoral ativa) e não ser elegível” (CERQUEIRA, 2015, p. 116).

1. No julgamento conjunto das ADCs nº 29/DF e 30/DF, e da ADI nº 4. 578/AC, ocorrido na sessão plenária de 16-02-2012, assentou o Supremo Tribunal Federal.

2. Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

§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.

Superada essa questão, importante pontuar que o mencionado direito de ser eleito se concatena, a priori, com as condições de elegibilidade, as quais dizem respeito, no geral, a um conjunto de requisitos que devem ser reunidos para que o indivíduo possa exercer a sua capacidade eleitoral passiva.

As exigências que determinada pessoa deve agregar para que possa concorrer a um cargo eletivo estão dispostas, em um primeiro plano, no artigo 14, §3º, da Constituição Federal do Brasil, tratando-se das condições de elegibilidade explícitas.

Nesse ínterim, a elegibilidade pressupõe, antes de mais nada, a nacionalidade brasileira, isto é, somente o nacional detém capacidade eleitoral passiva, ressaltando os casos de portugueses, pois, se tiverem residência permanente no País e se houver reciprocidade em favor de brasileiros, ser-lhe-ão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro (CF, art. 12, §1º).

A segunda condição de elegibilidade (art. 14, §3º, II), diz respeito ao pleno exercício dos seus direitos políticos (ou cívicos), isto é: das prerrogativas e dos deveres inerentes à cidadania e à soberania popular (GOMES, 2015, p. 04).

Para a candidatura, ainda, são necessárias as seguintes outras condições de elegibilidade, como o alistamento eleitoral, sendo atestado pela inscrição eleitoral do indivíduo como eleitor. Trata-se, por assim dizer, da confirmação prática do esforço conceitual de que ninguém poderá ser candidato a cargo eletivo sem antes ser eleitor. Noutras palavras, a cidadania passiva pressupõe a ativa.

Além disso, prevê o art. 9º da Lei Eleitoral³ que o brasileiro somente pode concorrer às eleições na circunscrição eleitoral em que for domiciliado há pelo menos seis meses antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

Para disputar os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito ou Vereador, deverá ter domicílio eleitoral no Município; para os de Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Estadual, deverá ter domicílio no Estado, em qualquer cidade; por fim, o candidato a Presidente ou Vice-Presidente da República poderá ter domicílio em qualquer ponto do território nacional. O título eleitoral faz prova do domicílio eleitoral (GOMES, 2016, p. 182).

Modo contínuo, a ordem constitucional impõe a necessidade, ainda, da filiação partidária entre as chamadas condições de elegibilidade, a qual deve ter sido deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição. No entanto, o estatuto poderá estabelecer prazo superior, o qual não poderá ser alterado em ano de eleição.

Por fim, a elegibilidade não é alcançada de um jacto, mas sim, por etapas. Nesse sentido, a Carta Constitucional adotando o critério cronológico, ou seja, determinando que somente ao atingir a idade especificada estará preenchida a condição de elegibilidade em apreço, determina a idade mínima que o nacional deve ter para concorrer a cargos públicos eletivos. Entende o legislador que para determinados cargos, em razão da importância e a complexidade das funções inerentes ao cargo, deve-se exigir um maior grau de consciência, experiência e maturidade dos candidatos. Até por isso, trata-se de condição via de regra aferida quando da posse.

Todavia, no caso específico da eleição para vereador, a Lei nº 13.165 de 2015 alterou a Lei nº 9.504/97 para exigir a implementação do requisito etário (18 anos) até a data-limite para o pedido de registro de candidatura, isso ocorreu em razão de que a aferição da idade mínima apenas por ocasião da posse na prática autorizava que um candidato com 16, 17 anos se lançasse a disputa eleitoral sem ser civil e penalmente capaz, o que caso viesse a praticar atos ilícitos não poderia ser punido, uma vez que era inimputável, o que exsurgia contraditório, mormente diante dos desafios contratuais e de conduta esperados numa campanha eleitoral.

3. LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997

2.2 Causas da inelegibilidade

Entende-se como inelegibilidade ou ilegitimidade o impedimento ao exercício da Cidadania Passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. O inelegível não goza do direito de ser votado, embora possa votar.

Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo. Tal impedimento é provocado pela ocorrência de determinados fatos previstos na Constituição ou em lei complementar.

A inelegibilidade consiste no obstáculo posto pela Constituição ou por lei complementar ao exercício da cidadania passiva, por certas pessoas, em razão de sua condição ou em face de certas circunstâncias. É a negação do direito de ser representante do povo no Poder (NIESS, 1994, p. 05).

Com efeito, no estudo das inelegibilidades exsurge adequado trabalhar com o conceito de tipificação, em analogia ao direito penal, na medida em que, estando a posição do suposto candidato enquadrada no tipo legal ou constitucional previsto como motivador de uma inelegibilidade, vale dizer, numa causa de inelegibilidade, impedida estará a sua candidatura (LOPES, 2017).

O Tribunal Superior Eleitoral seguindo a mesma linha do STF assentou o entendimento de que as inelegibilidades seriam uma simples restrição temporária da possibilidade de se candidatar, de exercer algum mandato, pelo que não teriam natureza de sanção⁴.

Todavia, esse entendimento não é unânime na doutrina, uma vez que inúmeros estudiosos do tema entendem que algumas causas de inelegibilidade são uma espécie de sanção, por ex., aquela decorrente da condenação em investigação judicial eleitoral por conduta abusiva, na forma do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90, que expressamente prevê a cominação de “sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou”.

Independentemente da adoção do entendimento defendido, de que toda inelegibilidade constitui sanção, o certo é que, de todo jeito, todos os casos as inelegibilidades têm por consequência uma limitação à cidadania passiva, que é um direito fundamental, sendo que é a partir desse pressuposto que devem ser interpretadas, independentemente de se compreendê-las como sanção ou como simples restrições temporárias à candidatura. E ao pragmaticamente propor essa solução não se ignora o efeito psicológico de uma identificação das inelegibilidades como sanção, afinal esse termo carrega uma inegável carga negativa que, consciente ou inconscientemente, pode influenciar na pessoa do intérprete (LOPES, 2017).

No plano da classificação, as inelegibilidades podem ser constitucionais ou infraconstitucionais e absolutas ou relativas.

As primeiras estão previstas na Constituição, ao passo que as infraconstitucionais estão na lei, seguindo a lógica do artigo 14, § 9º, da Constituição, a qual prevê que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade visando à proteção de valores públicos inalienáveis: a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração. Essas inelegibilidades, então, foram dispostas na Lei Complementar nº 64/90, que foi reformulada pela Lei Complementar nº 135/2010, a chamada Lei da Ficha Limpa, sobre a qual será mais aprofundada mais adiante.

4. No julgamento da Ct 1.147-09/DF, sessão plenária de 17/6/2010, o relator Min. Arnaldo Versiani assentou: O entendimento não só deste Tribunal, mas também do Supremo Tribunal Federal, é o de que a inelegibilidade não constitui pena [...] A inelegibilidade, assim como a falta de qualquer condição de elegibilidade, nada mais é do que uma restrição temporária à possibilidade de qualquer pessoa se candidatar, ou melhor, de exercer algum mandato. Isso pode ocorrer por eventual influência no eleitorado, ou por sua condição pessoal, ou pela categoria a que pertença, ou, ainda, por incidir em qualquer outra causa de inelegibilidade [...].

A distinção que se faz entre inelegibilidades constitucionais e legais não é cerebrina, apresentando inegável relevância prática. Basta dizer que não há preclusão quanto as primeiras, as quais podem ser arguidas na fase do registro de candidatura ou posteriormente, antes ou depois das eleições. A arguição posterior pode ser feita no Recurso Contra a Expedição do Diploma do Candidato Eleito (RCED)⁵.

Por outro lado, as inelegibilidades legais (infraconstitucionais) sujeitam-se à preclusão se não forem levantadas na fase de registro de candidatura. Ultrapassado esse momento, não mais poderão ser discutidas, salvo se for causas supervenientes. Nesse aspecto, considera-se superveniente a inelegibilidade legal surgida no período compreendido entre o registro e a data da eleição.

Por fim, diferenciam-se também inelegibilidades absolutas – aquelas que não são afastadas pela desincompatibilização – das relativas, que deixam de existir se o pré-candidato deixar o cargo público que ocupa.

2.3 Inelegibilidade constitucional

Tem-se a chamada inelegibilidade constitucional diante das situações previstas no artigo 14, §§ 4º a 7º, da Constituição Federal⁶. A princípio, são considerados inelegíveis os inalistáveis ou analfabetos. São inalistáveis os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. Por sua vez, considera-se analfabeto, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, o cidadão que não sabe ler e escrever minimamente⁷.

No que se refere ao analfabeto, é de extrema relevância tecer entendimentos sobre o tema, pois não é fácil definir o analfabetismo, não existe uma formula mágica, bem como muitos juízes eleitorais com o objetivo de aferir se são realmente alfabetizados, passaram a aplicar provas a estes.

Porém, deve-se ter em mente que a aplicação de provas, conquanto a intenção seja louvável, a falta de uniformização dos exames e de métodos pedagógicos reconhecidos pela ciência poderia mitigar o princípio constitucional da isonomia, porquanto candidatos considerados analfabetos em uma zona eleitoral poderiam não o ser em outra, tudo a depender do rigor do exame, dos critérios adotados e do subjetivismo do avaliador.

De modo geral, pode-se dizer que analfabeto é quem não domina um sistema escrito de linguagem, carecendo dos conhecimentos necessários para ler e escrever um texto simples em seu próprio idioma.

A CRFB/88 quando determinou não conferir elegibilidade ao analfabeto acertou na medida, já que é quase impossível a um analfabeto reunir as condições necessárias para a tomada consciente de decisões no exercício de funções públicas, porquanto o aparato burocrático é complexo e gigantesco. O argumento utilizado por alguns indivíduos que o analfabeto é digno de ser elegível sob a tese de que este poderá contar com auxiliares e assessores não merece prosperar, pois se assim o fosse, suas ações poderão ser pautadas por estes.

5. CE, Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade.

6. §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.

7. Ac. de 18.10.2012 no AgR-REspe nº 10.907, Rel. Min. Arnaldo Versiani.

No âmbito do Direito Eleitoral, a jurisprudência tem agasalhado concepções bastante restritas de analfabeto. Urge frisar que analfabeto não se trata de trocar x por s ou sc por c, confundir mal com mau ou bem com bom, escorregões, aliás, comuns mesmo em portadores de diplomas. Cuida-se, sim, de desconhecerem-se estruturas e articulações fundamentais da língua, de não se saber ler uma frase singela, de se ignorar a escrita de palavras corriqueiras, como gato, banana, mãe (GOMES, 2016, p.210).

Impor ao analfabeto a não possibilidade de receber votos validamente é privar que os candidatos tenham um mínimo de conhecimento da língua para que possam exercer com independência, dignidade e altivez o mandato conquistado.

Nesse ínterim, sob a ótica de como aferir se o indivíduo possui condições de não incidir na inelegibilidade em comento, o TSE tem exigido que o pedido de registro de candidatura seja acompanhado de comprovante de escolaridade. Dessa forma, estamos diante de um alfabetizado presumido, ou seja, a só apresentação desse documento é suficiente, não importando o número de anos de frequência escolar.

Todavia, a ausência de comprovante pode ser suprida por declaração de “próprio punho”, podendo a exigência de alfabetização do candidato ser aferida por outros meios, desde que individual e reservadamente⁸. Se pairar dúvida ao magistrado quanto a condição de alfabetizado do candidato, pode aquele determinar a aferição por outros meios. Mas, é vedada a submissão de candidatos a exames coletivos para comprovação da aludida condição de elegibilidade, uma vez que tal metodologia lhes impõe constrangimento, agredindo-lhes a dignidade humana.

A Lei Maior, no art. 14, §5º, trata da inelegibilidade por motivos funcionais de chefe do Poder Executivo para exercício de terceiro mandato consecutivo para o mesmo cargo. Ora, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos, bem como quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos, só poderão ser reeleitos para um único período subsequente. De plano, determina a inelegibilidade dessas autoridades para um terceiro mandato sucessivo, relativamente ao mesmo cargo.

De se destacar que não se deve confundir sucessão com substituição, pois, enquanto naquela a investidura no cargo do titular se dá em caráter permanente, nesta é temporária.

Estará inelegível, da mesma forma, o titular de cargo do Poder Executivo que almeje candidatar-se a outro cargo sem que se desincompatibilize até seis meses antes das eleições, consoante regra insculpida no §6º do art. 14 da CF/88.

Abre-se um adendo, entretanto, para o fato de que a regra constitucional supradita não atinge os vices, os quais podem concorrer a outros cargos sem a necessidade de desincompatibilização.

A Constituição Federal prevê também as chamadas inelegibilidade reflexas (art. 14, §7º), pois atingem quem mantém vínculos pessoais com o titular do mandato, ou seja, trata-se de inelegibilidade decorrente do parentesco.

A ideia do dispositivo constitucional é impedir que um mesmo núcleo familiar se perpetue à testa do Poder Executivo, monopolizando-o, em uma quebra indevida ao princípio republicano – que permite a todos, igualmente, o acesso democrático ao poder constituído. (ZILIO, 2014, p. 174).

8. De todo modo, a Corte Superior Eleitoral considerou analfabeto, e, pois, inelegível: candidato que, submetido a teste de alfabetização, não demonstrou possuir habilidades mínimas para ser considerado alfabetizado (REspe nº 13.180/96); Candidato que se mostra incapaz de esboçar um mínimo de sinais gráficos compreensíveis (REspe nº 12.804/92); Candidato que não mostre aptidão para leitura (REspe nº 12.952/92); Considerou-se que a mera assinatura em documentos é insuficiente para provar condição de alfabetizado do candidato (Respe nº 21.958/2004).

A hipótese de inelegibilidade reflexa deriva do temor de que, em razão de tais vínculos, sejam candidatos beneficiados pela atuação do ocupante de elevados cargos públicos, o que prejudicaria o pleito. (FILHO, 2005, p. 118).

2.4 Inelegibilidade infraconstitucional (lei complementar)

Como já mencionado alhures, a CRFB/88 no seu art. 14, §9º⁹ permitiu que por meio de Lei Complementar e desde que seja aprovada por quórum qualificado (maioria absoluta) o legislador estabelecesse outros casos de inelegibilidade, bem como os seus prazos de cessação.

Nesse prisma, a Lei Complementar nº 64/90 – também chamada de Lei de Inelegibilidades – regulamentou o referido artigo da Constituição, erigindo diversas hipóteses de inelegibilidade, sendo que, no corrente estudo, preocupar-se-á especificamente com aquela decorrente da rejeição de contas de gestor público (art. 1º, I, “g”, LC 64/90).

3 PRESTAÇÕES DE CONTAS

A prestação de contas é uma ação realizada na área da economia e das finanças seja ela pública ou privada, que consiste na apresentação de um relatório composto por informações gerenciais, financeiras e contábeis de uma empresa, de uma entidade pública etc.

É por meio da prestação de contas que se torna possível detectar a existência de algum tipo de manobra em matéria de números ou finanças com o objetivo de lesar a máquina pública. Dessa forma, toda e qualquer pessoa que administre recursos públicos tem o dever de prestar contas dos seus atos.

Como se não bastasse, em se tratando de verba pública o compromisso de manter as contas rígidas, transparentes e direcionadas a supremacia do interesse público deve ser objetivo principal de quem gerencia tais recursos, uma vez que o Estado trabalha com o dinheiro dos cidadãos.

3.1 Controle da Administração Pública

O dever de prestar contas advém explicitamente da Constituição Federal quando determina em seu art. 37¹⁰, *caput*, que a Administração Pública deve ser pautada pela publicidade, bem como quando assevera no art. 70¹¹, parágrafo único, que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, seja ela pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

Trata-se de premissa que nos remete a ideia de que a Administração deve atuar de forma plena e transparente. Sem falar que a Administração não age em nome próprio e por isso nada mais justo que o maior interessado – o cidadão – tenha acesso ao que acontece com seus direitos, o que só será possível com a prestação de contas e a sua devida publicidade.

Em um estado democrático de Direito, não se pode admitir que assuntos da Administração, que são do interesse de todos, sejam ocultados. A publicidade tem grande abrangência, não só pela

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

10. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

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, assumia obrigações de natureza pecuniária.

divulgação oficial, mas também para conhecimento e fiscalização interna de seus agentes (CARVALHO, 2017, p. 74).

Como toda atividade humana, a atividade financeira do Estado também precisa ser fiscalizada, a fim de se verificar o exato cumprimento das normas jurídicas em seu torno, dessa forma, tal fiscalização só ocorrerá com a devida elaboração e prestação das contas estatais.

A observância à lei quanto aos gastos públicos, regra básica de uma sociedade, bem como a necessidade de prestação de contas dos aludidos gastos é algo de tamanha relevância constitucional, que a ausência dessa prestação de contas no prazo legal poderá ensejar a intervenção da União nos Estados e nos Municípios (arts. 34 e 35 da CF)¹².

O regime democrático enseja na obrigação de que o Estado pautar suas ações pela satisfação do interesse público, o que significa dizer que toda e qualquer atuação da Administração Pública deve, invariavelmente, ser destinada à obtenção do bem comum. É assim que defendem os doutrinadores do direito administrativo quando escrevem sobre o princípio da supremacia do interesse público.

O princípio se manifesta especialmente na posição de superioridade do poder público nas relações jurídicas mantidas com os particulares, isso se justifica em razão da prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses individuais.

Deve-se ter como objetivo principal que todas as vezes em que o Estado manifesta a sua vontade, deve fazê-la em conformidade com o que a coletividade deseja, pois não se pode dispor do dever de sempre buscar a concretização do interesse público legítimo.

O Estado enquanto gestor de coisa alheia, deve pautar sua conduta pela transparência e pela publicidade, a fim de que o efetivo titular do interesse público possa analisar se o exercício das atividades estatais está de acordo com as necessidades da coletividade.

É exatamente por essa razão que a atuação do poder público está sujeita ao controle da Administração Pública, com o objetivo de se verificar a estrita observância aos princípios administrativos previstos no art. 37 da Constituição Federal (PIETRO, 2014, p. 808).

O controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder (FILHO, 2012, p.891).

De fato, o controle da administração deve ser exercido em todos e por todos os Poderes do Estado, devendo-o irradiar-se a toda atividade administrativa e a todos os seus agentes, tornando legítimos seus atos e os afastando de defeitos que gerem algum prejuízo ao erário, ou seja, o controle é essencial para assegurar a legitimidade da atuação do Poder Público, garantindo a adequação das condutas dos agentes públicos às necessidades da sociedade, de forma a permitir uma maior eficiência na execução das atividades públicas.

3.2 Tipos de contas

O chefe do Poder Executivo possui diversas funções durante o seu múnus público, as quais são analisadas sobre a vertente das suas contas. Nesse sentido, é necessário mencionar que estas se dividem em dois blocos, tendo natureza, objetivo e julgamento por órgãos diferentes, é o que será exposto a seguir.

12. Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

3.2.1 Contas de governo, de desempenho ou de resultados

As contas de governo, também chamada de contas de resultado, conforme assenta Flávio Sátiro Fernandes (1991, p.77), são contas de cunho político, que denotam o desempenho das atividades exercidas pelo gestor.

Em regra, as contas de governo são prestadas anualmente, já que informam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro em questão. Todavia, elas poderão ser prestadas também em razão do fim da gestão quando o administrador for transmitir o seu cargo.

São chamadas também de contas globais, pois fornecem balanços gerais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), as quais revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais. Ademais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação e gastos com pessoal.

Nesses tipos de contas, o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas, sim, a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (FURTADO, 2007, p.70)

Nas contas de governo são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimentos das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas. Por não conterem tais demonstrações indicativas de irregularidades nas contas dos ordenadores de despesas, mas apenas os resultados do exercício, é que ao seu julgamento, pela Câmara de Vereadores, pode ser emprestado caráter político facultando-se ao Poder Legislativo municipal aprová-las ou rejeitá-las segundo esse critério (FERNANDES, 1991, p. 77).

O chefe do Poder Executivo anualmente expressa os resultados da sua atuação governamental no exercício a que se referem, utilizando-se das prestações de contas de governo. Essa categoria de contas possui previsão no inciso I do art. 71¹³ da CF.

Em termos gerais, o inciso I do artigo 71 da Constituição Federal estabelece que o Tribunal de Contas da União possui a missão de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, no qual os atos praticados serão analisados sob à luz da legalidade, da economicidade e da legitimidade daquele, assim como dispõe o art. 70¹⁴ da Constituição Federal.

Dada a sua relação direta com a execução orçamentária, portanto, com a concretização do projeto idealizado na Lei Orçamentária anual, o constituinte estabeleceu que, embora a avaliação das contas de governo deva ser feita previamente pelo Tribunal de Contas, será a correspondente Casa Legislativa o órgão competente para julgá-las em definitivo (art. 71, I, e 49, IX, da CF/88).

13. 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;

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

Ao analisar as contas de governo, a Corte de Contas deverá ser estritamente técnica, e sua manifestação não deve conter qualquer conteúdo decisório, pois a avaliação desse desempenho é de competência exclusiva dos parlamentares.

Mister salientar que no âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados, verifica-se que estes realizarão a análise, por meio de parecer, das contas anuais dos respectivos Governadores e dos Prefeitos municipais, encaminhando-as, posteriormente, para julgamento por parte das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais.

No caso de parecer prévio sobre as contas do Governador ou do Presidente da República, a deliberação da respectiva Casa Legislativa será tomada por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

O referido §2º do art.31 da Constituição Federal prescreve que, diferente do que ocorre com as contas dos chefes do Poder Executivo das demais entidades federativas, o parecer emitido sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar só deixará de prevalecer por decisão de (2/3) dois terços dos membros da Câmara Municipal.

É por força constitucional que Helio Saul Mileski (2003, p. 273) assevera que enquanto nos âmbitos federal e estadual o parecer prévio do Tribunal de Contas possui um caráter puramente técnico-opinativo, no âmbito municipal ele se altera para um conteúdo de efeito decisório e quase que vinculativo para o Poder Legislativo. Para os Municípios, ao contrário do fixado para o Presidente da República e Governadores, a Constituição determina que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, o que significa dizer que o parecer prévio do Tribunal de Contas nasce com força de decisão e que só deixará de prevalecer por um julgamento qualificado, mediante decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal. Por este motivo, nas contas do Prefeito Municipal, o parecer prévio do Tribunal de Contas é quase vinculativo.

3.2.2 Contas de gestão ou de ordenadores de despesas

As contas de gestão, também chamadas de contas dos ordenadores de despesa, surgiu em razão do art. 71, II da CF/88 prevê que compete ao Tribunal de Contas da União 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.

Além disso, o art. 80 do Decreto-Lei n.º 200/1967 assevera que ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, supimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual ela responda.

Assim, conforme mencionado acima, a CRFB/88 determinou que a competência para julgar esse tipo de contas é do TCU, todavia em razão do princípio da simetria (art. 75, caput, da CF), entende-se que tal competência também se aplica aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, como também os Tribunais de Contas dos Municípios, estas últimas onde houver.

Acerca desse tipo de contas, prescreve Caldas Furtado (2012), diferentemente da prestação de contas de governo, a qual se consubstanciam nos Balanços Gerais do ente público, que se referem à totalidade de recursos movimentados pelo ente federado, o conteúdo da prestação de contas de gestão está voltado para, no âmbito do órgão ou entidade administrada no respectivo período, prestar, entre outras informações, (i) o fluxo financeiro; (ii) as licitações realizadas, as despesas efetuadas com dispensa ou inexigibilidade de licitação, os contratos assinados no período; (iii) os créditos orçamentários

consignados ao órgão ou entidade, bem como as alterações desses créditos e os respectivos saldos remanescentes; (iv) o processamento das fases da execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento; os restos a pagar inscritos e as disponibilidades de caixa existentes no final do exercício; (v) o processamento da despesa mediante adiantamento, subvenções, auxílios e contribuições; (vi) o cumprimento de normas legais referentes à gestão de pessoal (contratações temporárias, encargos sociais, terceirização etc); (vii) controle de gestão patrimonial; (viii) as alienações de bens móveis e imóveis; e (ix) obediência às normas de transparência fiscal.

É efetivando essa missão constitucional que a Corte de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa.

Sob a ótica dessas contas é que será verificado se o gestor cumpriu todos os ditames legais previstos no ordenamento jurídico, por exemplo, se ele respeitou a Constituição Federal, a Lei Orgânica do município que administra, a Lei nº 4.320/64, a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) entre outras.

De se destacar que essas contas não são exclusivas do Chefe do Executivo. Elas podem ser delegadas aos administradores públicos de uma maneira geral e é o que realmente acontece, em regra, na União, nos Estados, em que o Governador não é ordenador de despesas, nem nos grandes Municípios, mas nos pequenos e até nos médios Municípios frequentemente o Prefeito atua como ordenador.

Muitos doutrinadores afirmam que o julgamento das contas dos ordenadores de despesa é essencialmente técnico e administrativo, pois se verifica as contas ao que está determinado no ordenamento jurídico, ou seja, faz-se o enquadramento das contas as normas. Nesse sentido, o Ministro Carlos Ayres de Brito diz que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas obedecem “a parâmetros de ordem técnico-jurídica, isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais” (2002, p. 99).

Tomando como base a Resolução nº 018/2016 do TCE-RN, as Contas de Gestão são constituídas pela apresentação dos demonstrativos de conciliações, extratos e ordens bancárias; notas fiscais e de empenho; folhas de pagamento; dentre outros documentos que objetivam constatar a legalidade dos atos e contratos administrativos, das fases das despesas e a eficiência na aplicação dos recursos públicos para o atendimento das necessidades da população.

Nesse contexto, é conveniente salientar que o Tribunal de Contas possui função judicante frente às Contas de Gestão. Portanto, ele possui a competência para prescrever medidas punitivas, com destaque à imputação de débito e à prescrição de multas para reparação do dano ao patrimônio público, com eficácia de título executivo, em conformidade com o §3º do art. 71 da Constituição de 1988.

3.2.3 A atuação do prefeito nas contas de gestão

As contas de gestão podem ou não ser exercidas pelo Chefe do Executivo, e especialmente nesse artigo, pelo Prefeito, pois a atuação deste dependerá da complexidade da estrutura organizacional de cada entidade da federação e é por isso que se verifica que o Chefe do Executivo que mais age nessa qualidade são os Prefeitos de pequenos e médios municípios.

Todavia, constata que o gestor público poderá exercer a função de ordenador de despesas em conjunto com a típica função de governo, mesmo quando se tratar de grande entidade da federação. Isso se deve ao fato que tal prerrogativa decorre da mera disposição do Chefe do Executivo, ou seja, ele poderá avocar as contas de gestão para si ou poderá delegar a outro agente público, como ao seu secretário.

Nos locais em que há complexa distribuição e escalonamento das funções de agentes públicos, o Chefe do Executivo dificilmente resolve atuar como ordenador de despesas, como, em regra, é o caso

do Presidente da República, Governadores de Estados e do Distrito Federal e Prefeitos de grandes cidades.

Como afirmado alhures, o cerne da questão baseia-se nos pequenos Municípios, nos quais o gestor exerce ao mesmo tempo as atribuições de Chefe de governo e de Chefe de gestão, assinando empenho, emitindo cheques, autorizando gastos e homologando licitações.

Dessa forma, se o Prefeito age como agente político e como agente administrativo, isto é, como ordenador de despesas, nada mais correto que ser julgado politicamente pelo Poder Legislativo, com prévio parecer do Tribunal de Contas, como ao julgamento técnico pela própria Corte de Contas, a qual concluirá pela regularidade ou não dos atos praticados pelo gestor, na qualidade de ordenador de despesas.

O regime de julgamento, portanto, será determinado pela natureza das contas prestadas, e não por estar exercendo a função de Prefeito (ou outro Chefe do Executivo) o prestador de contas em questão.

Como escrito pelo Ministro Luís Roberto Barroso (2016), a função de ordenador de despesas é perfeitamente delegável, sendo recomendável que seja exercida por agentes com o mínimo de conhecimentos técnicos e com responsabilidade. No entanto, no momento em que o Prefeito ou qualquer outro Chefe do Executivo resolve assumir também a função de ordenador de despesas, estará ele atraindo para si uma responsabilidade adicional e deve ele estar ciente de que seus atos, como os de qualquer outra pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que lide com dinheiros, bens e valores públicos, estarão sujeitos a julgamento perante o Tribunal de Contas competente.

Vale ainda salientar que o referido Ministro com o objetivo de diferenciar as contas de governo e as contas de gestão, trouxe a título de exemplo, que nas contas anuais prestadas pelo Prefeito, detecta-se a ausência de aplicação do mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. Essa omissão, a rigor, não representa ato de apropriação, desfalque, desvio ou locupletamento ilícitos, nem mesmo de dilapidação de patrimônio público. Trata-se, é bem verdade, de uma irregularidade preocupante, mas, dada sua relação com a execução do orçamento, reveste-se de natureza política, de modo que sua ocorrência poderá ser considerada relevável pela Casa Legislativa, ainda que essa falha represente hipótese de intervenção do Estado no Município (art. 35, III, CF).

Assim nas contas de governo ao lado da legalidade, é o desempenho do governante que estará primordialmente sendo avaliado pela Casa Legislativa, daí ser um julgamento revestido de caráter essencialmente político. Enquanto que nas contas de gestão o foco é outro. Nesta o ponto central não está no desempenho, mas, sim, na probidade dos atos de gestão isoladamente praticados pela pessoa física ou jurídica, de caráter público ou privado, razão pela qual o julgamento aqui tem caráter eminentemente técnico.

4 INELEGIBILIDADE (ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA G, DA LEI COMPLEMENTAR N.º 64/90) E A LEI DA FICHA LIMPA

A Lei Complementar n.º 135, de 04 de junho de 2010, conhecida popularmente como Lei da Ficha Limpa, surgiu em decorrência de um anseio popular, instrumento de soberania previsto constitucionalmente (inciso III do art. 14). O “Projeto Ficha Limpa” recebeu o apoio de uma significativa parcela da sociedade brasileira para sua promulgação. Esta buscou analisar a vida pregressa dos candidatos a cargos eletivos, bem como a atingir uma maior fiscalização sobre o patrimônio público com iniciativas para o fortalecimento do controle e medidas punitivas aos gestores que lesam o erário.

Assim, a Lei da Ficha Limpa alterou substancialmente a LC nº 64/1990, tendo acrescentado 10 (dez) novas hipóteses de inelegibilidade infraconstitucionais e ampliado o tempo de inelegibilidade de cinco para oito anos.

Os juristas Cavalcante Júnior e Coêlho (2010) mencionaram que o Projeto Ficha Limpa, agora Lei Complementar nº 135/2010, nasceu da mobilização da sociedade no sentido de melhorar a qualidade dos quadros políticos no País. Mais de 1,6 milhão de assinaturas presenciais, sem contar as adesões pelo correio eletrônico, elevaram a participação popular ao expressivo número de 4 milhões de cidadãos diretamente empenhados com essa mudança.

A referida lei trouxe nova redação para o art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei das Inelegibilidades, uma vez que antes apenas era tido como causa de inelegibilidade a irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, como também, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes.

Passou-se agora a exigir que a irregularidade motivadora da rejeição das contas, além de insanável, isto é, insuprível e que acarreta uma situação de irreversibilidade na Administração Pública e seus interesses, deve-se configurar improbidade dolosa administrativa.

Diante de tal análise, condutas até então culposas, que antes eram suficientes para suspender a capacidade eleitoral passiva, agora não se prestam para tal fim. Assim, aqueles que tiverem suas contas rejeitadas por ato decorrente de negligência, imprudência ou imperícia estarão elegíveis, ainda que o vício daí decorrentes seja insanável.

Convém destacar que na redação anteriormente vigente, bastava ao interessado submeter recurso ao Poder Judiciário contra a reprovação das contas para suspender o efeito da inelegibilidade. Com a Lei da Ficha Limpa, torna-se necessário que a decisão tenha sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. Além disso, o prazo de inelegibilidade foi estendido para oito anos e a parte final do dispositivo imputa seu alcance a todos os ordenadores de despesa, ou seja, incluindo Prefeitos, Governadores e Presidente da República que tenham atuado nessa forma.

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-se nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, **aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.** (grifos inexistentes no texto original)

A redação da nova alínea “g” confirmou o entendimento de que os Tribunais de Contas são competentes para julgar prefeitos ordenadores de despesa. Assim, entende-se que todos os ordenadores de despesas, inclusive os mandatários, ou seja, os chefes do Poder Executivo, teriam suas contas de gestão julgadas pelos respectivos Tribunais de Contas, de cujo julgamento poderia decorrer como a própria norma menciona, a inelegibilidade.

Apesar disso, mesmo após a alteração do referido artigo, sendo expresso que não será excluído de apreciação das contas pelo Tribunal, os mandatários que houverem agido nessa condição, o TSE continuou a entender que os Tribunais de Contas não possuem competência para julgar contas de gestão de chefes do Poder Executivo. É o que se verifica da decisão prolatada no Recurso Ordinário nº 75.179/TO¹⁵, abaixo:

Registro. Inelegibilidade. Rejeição de contas. Órgão competente.

15. TSE. Recurso Ordinário nº 75179/TO, Julgado em: 08.09.2010, DJ em: 08.09.2010 Relator Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares.

1. Nos termos do art. 31 da Constituição Federal, a competência para o julgamento das contas de Prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica, inclusive, a eventuais atos de ordenação de despesas.

2. A ressalva final constante da nova redação da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, introduzida pela Lei Complementar nº 135/2010 - de que se aplica "o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição" -, não alcança os chefes do Poder Executivo.

3. Os Tribunais de Contas só têm competência para julgar as contas de Prefeito, quando se trata de fiscalizar a aplicação de recursos mediante convênios (art. 71, VI, da Constituição Federal).

Recurso ordinário não provido. (grifos inexistentes no texto original).

Em razão desse posicionamento, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José Ribamar Caldas Furtado, voltou a analisar o assunto, rebatendo a decisão do TSE. Aquele menciona que o artigo 31 da Constituição Federal é norma de organização do Município, a qual pretende esclarecer em qual âmbito ocorreria a fiscalização municipal, como aponta o caput do referido artigo, e que essa determinação não torna o Prefeito imune à incidência do sistema nacional de controle externo, estruturado pelo constituinte nos termos do art. 70 a 75 da CRFB/88.

Em razão desse posicionamento, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José Ribamar Caldas Furtado¹⁶, voltou a analisar o assunto, rebatendo a decisão do TSE. Aquele menciona que o artigo 31 da Constituição Federal é norma de organização do Município, a qual pretende esclarecer em qual âmbito ocorreria a fiscalização municipal, como aponta o caput do referido artigo, e que essa determinação não torna o Prefeito imune à incidência do sistema nacional de controle externo, estruturado pelo constituinte nos termos do art. 70 a 75 da CRFB/88.

Nessa mesma ótica, aponta ainda o referido Conselheiro que a determinação do art. 31, §2º, é simetricamente equivalente aquela exposta no art. 49, IX, a qual está relacionada ao regramento do inciso I do art. 71 da Constituição Federal, ou seja, o julgamento das contas do governo por parte do legislativo após emissão de parecer pelo Tribunal de Contas.

Como também, aduz que a incidência do art. 71, II, da Lei Maior se refere a procedimento completamente distinto do contemplado pelos referidos artigos, e que o fato de ser obrigatória a prestação de contas de governo não opera em nenhum prejuízo à incidência desse inciso II do art. 71 para que seja também necessária a prestação eventual das contas de gestão.

Como se não bastasse, a digressão mais intensa daquele Conselheiro é quanto à parte final da referida ementa, a qual demonstra uma confusão feita pelo TSE entre as funções de julgar e fiscalizar, haja vista que, enquanto a Constituição, em seu art. 71, VI, determina que é competência do TCU fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, entendeu o TSE que "os tribunais de contas só têm competência para julgar as contas de Prefeito quando se trata de fiscalizar a aplicação de recursos mediante convênios".

Conclui-se, portanto, que tendo o TCU competência para julgar a aplicação de recursos repassados pela União para determinado município, por exemplo, possível rejeição dessas despesas indicaria a responsabilização do Prefeito Municipal, o que poderia implicar, portanto, na sua inelegibilidade.

Em que pese partes contrárias à competência dos Tribunais de Contas estaduais para julgar contas de gestão dos Prefeitos defenderem que esse julgamento, em razão do cargo que ocupam, só pode ser

16. FURTADO, José de Ribamar Caldas. O caso do prefeito ordenador de despesas. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1421, 23 maio 2007, atualizado em 12 de novembro de 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9916>>. Acesso em: 06.10.2016, p. 3.

exercido pelo Poder Legislativo, ainda assim se aceita que o TCU julgue as tomadas de contas especiais referentes aos recursos federais repassados aos Municípios via convênio, com fulcro no art. 71, inciso II, parte final, da CRFB/88.

Do ponto de vista de José Ribamar (2007), essa interpretação do TSE pode ser considerada para tornar o Prefeito inelegível em decorrência de julgamento de contas, feito pelo Tribunal de Contas, relativas à aplicação de recursos repassados ao Município via convênio, por menor que seja o montante do dinheiro transferido. Mas, se o Prefeito, pelas suas próprias mãos, se apropriar da maior parte dos recursos movimentados em todo o orçamento anual do Município, a ação direta da Corte de Contas não produzirá efeito no campo eleitoral, e o Colegiado de Contas estará impedido de promover a respectiva reparação patrimonial, mediante a imputação de débito prevista no art. 71, §3º da Constituição Federal.

Interessante pontuar que os Tribunais de Contas estaduais podem julgar as tomadas de contas especiais referentes aos recursos federais repassados aos Municípios via convênio, todavia estes tribunais estão impedidos de julgar as contas quando não se tratar de verbas federais, qual a lógica para tal entendimento?

O correto é o julgamento de todas as contas e verbas, seja ela federal, estadual ou municipal, pois o cerne da análise é o erário, é saber se tal gestor agiu dentro dos parâmetros da probidade, razoabilidade e eficiência. Deve-se ter como critério de competência para julgamento a natureza do ato e o conteúdo em si das contas em análise, e não propriamente no cargo detido pelo ordenador de despesas.

Nesse sentido, alguns Tribunais Regionais Eleitorais como é o caso do TRE-CE no julgamento do Recurso Eleitoral n.º 19589¹⁷ e do TRE-RJ no Recurso Eleitoral n.º 52437¹⁸, bem como outros órgãos entendiam que o Tribunais de Contas são competentes para julgar as contas de gestão de quaisquer chefes de Poder Executivo que agem na qualidade de ordenadores de despesas.

Diante desse impasse de que alguns Tribunais reconheciam a aplicação desse entendimento e de que outros entendiam completamente diferente, ou seja, de que os Tribunais de Contas não possuem competência para julgar as contas de gestão, a Lei da Ficha Limpa foi submetida ao Controle de Constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, mediante o julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578.

No julgamento das ações acima, a maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal declararam constitucionais as hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas diversas alíneas, inclusive a alínea “G” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10. Apesar dos votos proferidos pelos Ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello, os quais, categoricamente, entendem que o julgamento do Prefeito ordenador de despesas pelo Tribunal de Contas é inconstitucional.

Urge salientar que a decisão tomada pelo STF, declarando que as novas alterações trazidas pela Lei da Ficha Limpa constantes nas alíneas do referido artigo, foi demasiadamente criticada por alguns doutrinadores como Rodrigo Pires Ferreira¹⁹ quando este afirma que há manifesta inconstitucionalidade na expressão “sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”, inserida no art. 1º, I, g, da LC 64/90 pela LC nº 135/10, em face do disposto no arts. 31, caput e §§, e 71, I, e 75 todos da Constituição da República. Recomenda-se a aplicação da técnica de decisão de interpretação

17. TRE-CE. Recurso Eleitoral nº 19589. Julgado em: 13.08.2012. DOE em: 13.08.2012. Relatora Desembargadora Maria Iracema Martins do Vale. TRE-RJ. Recurso Eleitoral n.º 52437. Julgamento em: 25.09.2012. DOE em: 25.09.2012. Relator Ministro Edson Aguiar de Vasconcelos.

18. TRE-RJ. Recurso Eleitoral n.º 52437. Julgamento em: 25.09.2012. DOE em: 25.09.2012. Relator Ministro Edson Aguiar de Vasconcelos.

19. LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. *A Lei Ficha Limpa e as contas dos chefes do Poder Executivo*. 2010. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-ficha-limpa-e-as-contas-dos-chefes-do-poderexecutivo>>. Acesso em:

conforme, sem redução do texto, para assentar que esse dispositivo não alcança as contas prestadas pelo Presidente da República. Deve-se assentar ainda que, quanto aos governadores e prefeitos, o dispositivo não se aplica quando em jogo o controle externo da respectiva esfera de poder, ou seja, quando se tratar de recursos do próprio ente federado governado. No âmbito de cada controle externo, o respectivo chefe do Poder Executivo é julgado tão só pelo Poder Legislativo, sendo o tribunal de contas mero órgão auxiliar, cujo parecer exige pronunciamento qualificado para ser contrariado, mas não prescinde de um julgamento político.

Na mesma linha de argumentação conceitua Victor Aguiar Jardim de Amorim (2012), entendendo que do ponto de vista eleitoral, o julgamento das contas de chefes do Poder Executivo é exclusivamente do Poder Legislativo do Município.

Lado outro, parcela da doutrina entendeu como acertada a decisão do STF confirmando a tese de que os Tribunais de Contas possuem, sim, competência para análise das contas de gestão dos chefes do Poder Executivo e consequente poder de declarar a inelegibilidade destes quando da rejeição das contas, haja vista que deve-se garantir o controle das despesas públicas e da atuação dos agentes que agem em nome do Estado, o qual deve possuir a função primordial de buscar o interesse da sociedade.

5 RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 848.826 DE 10 DE AGOSTO DE 2016

Antes de falar sobre o recurso extraordinário n.º 848826, é necessário mencionar que o surgimento deste, só ocorreu em razão da divergência na matéria nos Tribunais Superiores, pois mesmo depois do julgamento das ADC's n.º 29 e n.º 30 e da ADI n.º 4579, o TSE, nas eleições municipais de 2012, ou seja, dois anos após a declaração de constitucionalidade pelo STF, deixou de aplicar o disposto no comando legal, como se infere do Recurso Especial Eleitoral n.º 12.061²⁰:

Inelegibilidade. Rejeição de contas. Órgão competente.

1. Nos termos do art. 31 da Constituição Federal, a competência para o julgamento das contas de Prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio.
2. A ressalva final constante da nova redação da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n.º 64/90, introduzida pela Lei Complementar n.º 135/2010 – de que se aplica “o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição” –, não alcança os chefes do Poder Executivo.
3. Os Tribunais de Contas só têm competência para julgar as contas de Prefeito, quando se trata de fiscalizar a aplicação de recursos mediante convênios (art. 71, VI, da Constituição Federal).
4. Recurso especial não provido. (grifos inexistentes no texto original)

Diante desse julgamento, é de se estabelecer uma crítica a posição tomada pelo TSE, pois tal entendimento contraria a força das decisões do STF, o qual julgou constitucional e, corretamente, sem nenhuma ressalva a aplicação da redação da alínea “g” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar n.º 64/90, dada pela Lei Complementar n.º 135/90.

Já no ano de 2014, nos Agravos Regimentais em Recursos Ordinários de n.º 41351, n.º 52802, n.º 36778 e n.º 40.137/CE, o TSE mudou e acolheu o entendimento exarado pelo STF no julgamento das ADC's n.º 29 e n.º 30 e da ADI n.º 4578 quanto à constitucionalidade da alínea “g”, art. 1º, I, da Lei n.º 64/90.

Assim, entendeu o TSE que a competência para o julgamento das contas prestadas por Prefeito, quando agir na qualidade de ordenador de despesas, pertence aos Tribunais de Contas, o que dispõe o art 71, II, da CF/88.

15.11.2017.

20. TSE, Plenário, Recurso Especial Eleitoral nº 12061. Julgado em: 25.09.2012. DJ em 25.09.2012. Relator Ministro José Antônio Dias Toffoli, Relator Designado Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares.

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

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

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

3.Entendimento, adotado por maioria, em razão do efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal e da ressalva final da alínea g do art. 1º, I, da LC nº 64/90, que reconhece a aplicação do “disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”

(Recurso Ordinário nº 40137, Acórdão de 26.08.2014, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27.08.2014)

Em razão da persistente oscilação jurisprudencial, termo este, afirmado pelo Ministro do STF, Luís Roberto Barroso (2016), relator do Recurso Extraordinário 848.826, foi que o STF se reuniu para novo julgamento acerca do caso. Dessa forma, trata-se do julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários n.º 848.826 e n.º 729744, ambos de repercussão geral reconhecida.

No RE 848.826, um candidato eleito para o cargo de deputado estadual no Ceará, nas eleições de 2014, questionava acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que indeferiu seu registro da candidatura em razão da rejeição, pelo Tribunal de Contas do Estado (TCM-CE), de contas relativas a sua atuação como ordenador de despesas quando era prefeito do município de Horizonte (CE).

Por outro lado, o RE 729.744 trata de questionamento, por parte do Ministério Público Eleitoral, de decisão do TSE que deferiu o registro de candidatura de Jordão Viana Teixeira para concorrer ao cargo de prefeito de Bugre (MG), sob o entendimento de que a desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado, das contas relativas ao exercício de 2001, quando este era prefeito municipal, não gera a inelegibilidade da alínea “g” em caso de omissão da Câmara de Vereadores em apreciar as contas.

Sob essa ótica, o julgamento conjunto dos mencionados recursos aconteceu em 10 de agosto de 2016.

No RE 848.826, a tese do Ministro Relator Luís Roberto Barroso foi vencida pela divergência aberta pelo Presidente do STF, o Ministro Ricardo Lewandowski, segundo o qual, por força da interpretação Constitucional, os legitimados para julgar as contas do Chefe do Executivo Municipal, são os vereadores na medida em que representam os cidadãos. Tal entendimento fora seguido pelos Ministros Gilmar Mendes, Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello. Outrosim, os Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli seguiram o entendimento do Ministro Barroso.

6 DO ORGAO COMPETENTE

Sabe-se que no Brasil o controle externo da administração pública está inserido no âmbito do Poder Legislativo. No plano federal, como já assentado nesse estudo, por meio do inciso II do art. 71 da CF, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU. No entanto, a norma constitucional prevê no referido artigo competências privativas da Corte de Contas que tornam a fiscalização contábil, financeira e orçamentária funções muito mais adstrita a esse Tribunal em vez do próprio Congresso Nacional.

Nesse caso, o Tribunal emite seu julgamento definitivo na vertente administrativa, não havendo qualquer participação do Poder Legislativo. É em razão disso que a correta compreensão do regime de controle externo das contas públicas deve ser analisada sob a ótica constitucional de que o Tribunal de Contas é muito mais do que uma Corte auxiliar do órgão legislativo correspondente, pois aquela Corte não pertence a estrutura do Poder Legislativo, sendo independente financeira e administrativamente. Sem falar que aquela tem competências autônomas de até mesmo para a avaliação das contas das Casas Legislativas.

Sobre tal disciplina normativa, as contas dos administradores são compostas por informações gerenciais, financeiras e contábeis da gestão daqueles que diretamente foram responsáveis por recursos públicos, isto é, aqueles que têm a responsabilidade de ordenar despesas, de comprar, de arrecadar, de contratar, de pagar e de zelar pelos bens públicos ou daqueles terceiros que diretamente foram responsáveis por danos causados ao erário, em virtude, por exemplo, de desvios, desfalques, ou prejuízos (CHAVES, 1999, p. 42).

Nesse tipo de análise não se tem mais a questão política, mas sim, como já mencionado anteriormente, a subsunção dos atos praticados pelo gestor às normas vigentes. Logo, por decorrência lógica, a apreciação das contas pela casa Legislativa se torna desnecessária, optando o legislador pelo julgamento por parte do próprio Tribunal de Contas, o qual por ser composto por um corpo especializado, possui os conhecimentos técnicos necessários para o exame da matéria.

Conforme já explicado em tópicos anteriores, os Tribunal de Contas atuam de duas formas, sendo com a emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, bem como julgando as contas de gestão. A primeira forma se perfaz na avaliação das contas globais e anuais dos chefes do Poder Executivo; a segunda consiste na análise dos atos de captação de receitas e ordenamento de despesas, isto é, atos com repercussão imediata ao erário.

É válido destacar que a divergência entre o julgamento das contas dos administradores pelo Tribunal e o julgamento das contas anuais do Gerenciador do Poder Executivo pelo órgão parlamentar se dá em razão de que o referido Tribunal possui a competência advinda da CRFB/1988 de aplicar multas, sanções e penalidades em caso de reprovação das contas.

Isso significa dizer que em caso da apuração de desvio de verbas públicas, despesas não comprovadas ou fracionamento ilegal de despesas, por exemplo, apenas o Tribunal de Contas possui a competência de determinar multas, ressarcimento ao erário e outras penalidades.

O ponto de grande discussão e que se torna o escopo principal desse estudo, consiste na inelegibilidade decorrente da reprovação pelo Tribunal de Contas das contas de gestão do mandatário que seja ordenador de despesa.

Essa discussão se dá pelo fato de que quando a Constituição Federal previu, em seu art. 71, II, que os administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta seriam julgados pelo Tribunal de Contas, ela buscou incluir, também, a competência das contas de gestão dos administradores que também fossem chefes do Poder Executivo.

Conforme já explicado no capítulo pertinente, mas dessa vez que forma resumida, tem-se que as contas dos chefes do Poder Executivo são denominadas de contas de governo, cuja obrigatoriedade de prestação é anual, sendo tais contas julgadas anualmente pela Câmara Legislativa, após emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, I, e 75 da CF/88. Por outro lado, as chamadas contas de gestão, prestadas pelos ordenadores de despesa, devem ser julgadas periodicamente ou a qualquer tempo, mediante a emissão de acórdão pelo Tribunal de Contas com força de título executivo, consoante artigos 71, II, e §3º e 75, da CF/88.

O cerne da discussão consiste se quando o Prefeito Municipal, por exemplo, acumula para si a função de ordenador de despesas, ele continua possuindo a obrigatoriedade de prestar apenas as contas de governo, para serem julgadas pela Câmara Municipal, ou se deve prestar, além destas últimas, também as contas de gestão, passíveis de julgamento pelo Tribunal de Contas respectivo.

O Prefeito, mormente nos pequenos e médios Municípios, em geral, acumula as funções de executor de orçamento e ordenador de despesas e ao ordenar pagamentos e praticar atos concretos de gestão administrativa, o Prefeito não atua como agente político, mas como técnico administrador de despesas públicas. Não haveria, portanto, razão para que, por tais atos, fosse julgado politicamente pelo Poder Legislativo. (GOMES, 2016, p. 254).

Apesar de, usualmente, tratar-se mais especificamente da situação dos Prefeitos Municipais que atuam como ordenadores de despesa, pois, em regra os Chefes do Poder Executivo de outras esferas não agem nessa qualidade, já que, conforme relatado em tópico oportuno, o Presidente e Governador, em virtude da complexidade da estrutura organizacional, delega aos seus ministros e secretários a competência e atribuição para realizar pagamento de serviços, fomentar processos licitatórios que acarretará o suprimento ou dispêndio de recursos públicos.

Aquele que gere a máquina pública, sendo o Chefe do Poder Executivo ou seus secretários, sua conduta é técnica e reclama métodos e critérios objetivos de julgamento, o que, em tese, só pode ser feito pelo Tribunal de Contas.

Nesse contexto, o julgamento é realizado aferindo-se a condição de gestor público e não de Prefeito Municipal, logo, por agir como ordenador de despesas deve ter suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas, e não pela Câmara de Vereadores, a qual é responsável por julgamento das contas de governo, isto é, na condição de administrador do orçamento, ou seja, importa verificar se os projetos, as metas, as prioridades e os investimentos estabelecidos na lei orçamentária foram atingidos, se as políticas públicas foram implementadas.

Entender o contrário seria querer que as despesas de um determinado ente federado não passassem por qualquer julgamento técnico especializado, mas apenas que eventualmente integrassem as contas anuais dos gestores para o julgamento político pelo órgão do Poder Legislativo.

7 CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas é um órgão com raiz constitucional, tendo surgido pelo fruto da democracia sendo uma instância responsável pelo exame das contas das pessoas responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública. O Constituinte Originário conferiu aos Tribunais a independência administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. E isso não foi por mera vontade do constituinte, pois viu-se a necessidade da independência das instituições públicas para que os princípios norteadores da administração fossem cumpridos, e assim, a análise e o julgamento das contas fossem vistas sob a ótica da independência organizacional e sem a influência de prismas políticos, objetivando sempre a probidade, a lisura da administração, o correto comportamento do agente público e a adequada alocação dos recursos.

Todavia, parcela da doutrina e jurisprudência tem tomado direções no sentido da mitigação no âmbito das atividades desempenhadas pelas Cortes de Contas, vide a controvérsia de quem é responsável pelo julgamento das contas dos Prefeitos Municipais quando atuarem como ordenadores de despesa.

Diante desse fato, pugna pelo julgamento político do Prefeito que atuou como ordenador de despesa, em detrimento do julgamento puramente técnico aferido pelos Departamentos dos respectivos Tribunais.

Sob esse prisma, o entendimento preponderante dos Tribunais Superiores e atualmente pelo STF por meio do R.E. 848.826, faz com que os maus gestores que não observaram as regras da Administração Pública estejam aptos a concorrer ao pleito eletivo. Sem falar que entender que o Tribunal de Contas só possui a competência de apreciar as contas de gestão dos Prefeitos quando se tratar de verbas federais por meio de convênio, não se tem uma razão lógica para tal entendimento, pois o que deve se ter em vista é o erário, a probidade administrativa e eficiência dos gastos públicos, e não propriamente no cargo detido pelo ordenador de despesas.

Em que pese os entendimentos das cortes superiores, entender que é da competência da Câmara Legislativa o julgamento das contas de gestão é trilhar os caminhos do não desenvolvimento e do não aprimoramento do Direito aos elementos do Controle Externo, é negar a Lei da Ficha Limpa e a vontade popular como influência primordial no ordenamento jurídico pátrio.

Ademais, no Estado democrático de direito, os Tribunais são de suma importância para o exercício da transparência, controle e fiscalização da coisa pública, uma vez que observam o fiel cumprimento das leis no controle orçamentário dos gastos públicos, na reprimenda de posturas ilegítimas, antieconômicas e, sobretudo, na punição dos maus gestores com aplicação de multa proporcional ao dano causado ao erário em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, bem como efetivar a reparação de dano ao patrimônio público, mediante a imputação de débito ao responsável.

Assim, a ausência de julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo pelo Tribunal de Contas acarretará prejuízo à Administração Pública, uma vez que a Câmara Municipal não possui competência para aplicar multa ou imputar débito ao administrador. No caso, especificamente de os Prefeitos ordenadores de despesas não estarem sujeitos ao julgamento pela Corte de Contas, não seriam eles responsabilizados muito menos outra pessoa poderá sê-lo, o que por consequência gera violação ao cunho indenizatório e restituidora do processo de contas.

INELEGIBILITY ARISING FROM REJECTION THE ACCOUNTS OF MANAGERS ACT AS AUTHORIZING OFFICER OF EXPENDITURE

ABSTRACT

The present research has as general objective to demonstrate and to analyze the jurisprudential oscillation of the Superior Courts on the art. 1, g, of Complementary Law No. 64/1990, with the wording given by Complementary Law No. 135/2010 and its main repercussions and unfolding in the Brazilian legal system. In addition to this, this article verifies the duality of public accounts, identifying the main differences between government accounts and management accounts, as well as the respective competent agency to judge these accounts. The deductive method was adopted, using a bibliographical survey of the legal literature, as well as the analysis of the legal provisions pertinent to the topic. The result of the research shows that the Court of Auditors has Constitutional and legal jurisdiction to judge the management accounts of the Heads of the Executive Branch that also act as an authorizing officer of expenditure, also to deal with the consequent possibility of declaring, by means of this judgment, the ineligibility of managers who had their accounts rejected. It is concluded that the current position of the Supreme Court through RE 848.826 fights for the political judgment of the Mayor who acted as an authorizing officer in detriment of the technical judgment judged by the Court of Accounts and thus makes bad managers, who did not aim at decency and administrative probity, eligible to run for election.

Keywords: Law of Ineligibility. Clean Sheet Law. Decision of the Court of Auditors. Management Accounts. Supreme Court Understanding.

REFERÊNCIAS

1. AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **O julgamento de contas de gestão prestadas por prefeito municipal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3359, 11 set. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22589>>. Acesso em: 15.11.2017.
2. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.
3. BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. CÓDIGO ELEITORAL**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.
4. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826. JOSÉ ROCHA NETO. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. Relator: MIN. ROBERTO BARROSO. Brasília, DF, 10 de agosto de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 24 ago. 2017. p. 1-193. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4662945&numeroProcesso=848826&cclasse>>. Acesso em: 18 nov. 2017.
5. BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. In: FIQUEIREDO, Carlos Maurício (Coord.), NÓBREGA, Marcos (Coord.). *Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
6. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 23 ed. 2012, 891.
7. CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. 1216 p.
8. CAVALCANTE JUNIOR, Ophir; COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Ficha Limpa: A Vitória da Sociedade – Comentários à Lei Complementar 135/2010**. Brasília, DF: Ordem dos Advogados do Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/livro/fichalimpa/offline.zip>>. Acesso em: 22 nov. 2016.
9. DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
10. FERNANDES, Flávio Sátiro. **O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal**. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. Nº 65. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, jan./jun. 1991, p. 75-81, p. 77.
11. FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.
12. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 881 p.
13. LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. **A Lei Ficha Limpa e as contas dos chefes do Poder Executivo**. 2010. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-ficha-limpa-e-as-contas-dos-chefes-do-poder-executivo>>. Acesso em: 15.11.2017.
14. LOPES, Abraão Luiz Filgueira. **DEMOCRACIA, CIDADANIA E INELEGIBILIDADES: ENTRE A MORALIDADE E O PRINCÍPIO DO “IN DUBIO PRO CANDIDATURA”**. 2017. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Cap. 3.
15. MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 273
16. PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 341 p.
17. REPÚBLICA, Associação Nacional dos Procuradores da. **Lei da Ficha Limpa: Pontos Controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa**. Belo Horizonte: del Rey, 2016. 232 p. Disponível em: <http://anpr.org.br/assets/uploads/files/publicacoes/Livro_FichaLimpa.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2016.
18. ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014. 627 p.