



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEMOCRÁTICA

VOLUME 6 • 2020



ASPECTOS RELEVANTES DA INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA ‘G’ DO ART. 1º, I, DA LC nº 64/90

Luiz Eduardo Peccinin¹

RESUMO

O art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90 claramente traz para os julgamentos de registros de candidatura o regime da Lei nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa. Desde o julgamento dos REs nº 848826 e 729744, a jurisprudência se consolidou no sentido de que, no caso de Chefes do Executivo, tanto nas contas de governo, quando nas contas de gestão é o Poder Legislativo respectivo o “órgão competente” para fins da inelegibilidade. Tal entendimento, todavia, prejudica a segurança jurídica e a ampla defesa aos candidatos impugnados, os quais, perante câmaras e Tribunais de Contas não possuem todos os meios de defesa (e defesa técnica obrigatória) para impugnar os fatos ilícitos imputados, o enquadramento jurídico das condutas (“o ato doloso de improbidade” exigido pela alínea “g”) e as sanções a serem aplicadas de acordo com a proporcionalidade e a razoabilidade.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Inelegibilidade 2. Contas públicas
3. Improbidade administrativa
4. Justiça eleitoral

¹ Advogado. Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Positivo. Membro do IPRADE – Instituto Paranaense de Direito Eleitoral. Membro da ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Professor do Centro Universitário de Cascavel – UNIVEL.

1 Introdução

Entre as profundas alterações promovidas pela Lei Complementar nº 135/2010 (a Lei da “Ficha Limpa”) à Lei Complementar nº 64/90, uma das mais significativas se deu na redação do art. 1º, I, “g”, que estabelece a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas². Se, por um lado, a nova redação exigiu um maior escrutínio das contas ao exigir a existência de um “ato doloso de improbidade administrativa” como fundamento da decisão que desaprovou as contas do gestor dos recursos públicos, por outro o legislador infraconstitucional, a partir de uma redação aberta do dispositivo, ampliou os poderes da Justiça Eleitoral na análise desta inelegibilidade, trazendo para os julgamentos de registros de candidatura o regime da Lei nº 8.429/92 (a Lei de Improbidade Administrativa).

Como resultado, hoje, a alínea “g”, do art. 1º, inciso I, da LC nº 64/90, é a que mais retira candidatos das disputas eleitorais. Nas eleições de 2012 – as primeiras sob a égide integral da LC nº 153/2010, dos 936 candidatos a prefeito que tiveram suas candidaturas impugnadas, 66% foram fundamentadas com base em rejeição de contas de gestores³. A cada ano eleitoral, é de praxe a preocupação

2 Redação Original: “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 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;”. Nova Redação: “Art. 1º São Inelegíveis: I – para qualquer cargo: [...] g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;”.

3 A partir de dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (ABREU e SILVA, 2015, p. 59-60).

com a divulgação da (mal) chamada “lista dos inelegíveis” pelos Tribunais de Contas, que contém a relação de gestores com reprovação de contas nos cadastros das Cortes, ainda que a análise definitiva de acordo com a alínea “g” somente seja feita após a formalização do registro.

Como se verá, a vagueza da redação legislativa, a transferência de competência ainda que incidental aos tribunais eleitorais, os problemas existentes nos fundamentos das decisões que rejeitam as contas e a usual volatilidade da jurisprudência tornam a alínea “g” em um dos cerne de maior discussão no estudo das inelegibilidades pós LC nº 135/2010. Responder de forma objetiva a incidência do dispositivo aos casos concretos apresentados torna-se exercício de previsibilidade – quando não de *mediunidade* – por qualquer operador do Direito Eleitoral.

Nesse cenário, o objetivo do presente artigo é discorrer acerca de dois importantes aspectos da inelegibilidade da alínea “g”, segundo o atual posicionamento da doutrina e da jurisprudência de Direito Eleitoral: o conceito de “órgão competente” para a análise das contas e o conteúdo do conceito de “ato doloso de improbidade administrativa” apto a atrair a inelegibilidade em questão.

2 O “Órgão Competente” para a análise das contas e incidência da inelegibilidade da alínea “g”

Como apontado acima, a atual redação da alínea “g” do art. 1º, I, da LC nº 64/90 estabelece que são inelegíveis para qualquer cargo aqueles 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”, exceto se anulada ou suspensa pelo Poder Judiciário, no que se aplica “o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal a todos os ordenadores de despesa, sem ex-

clusão de mandatários que houverem agido nessa condição”. Assim, em um primeiro ponto de estudo do presente artigo, é fundamental esclarecer qual seria esse “órgão competente” cuja decisão atrairia a inelegibilidade em discussão.

Sobre os Tribunais de Contas, atentam Moreira e Guimarães (2015) que a Constituição de 1988 “ampliou sobremaneira os meios de controle em relação aos gastos públicos - tanto no que diz respeito ao conteúdo material da fiscalização como aos órgãos e entidades que a ela devem respeito”. Em seu art. 71⁴, conferiu ampla compe-

4 “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; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas pre-

tência para a análise da administração financeira do Poder Público pelos Tribunais de Contas, inclusive atribuindo a análise grande amplitude de critérios: contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

São diversos os aspectos analisados pelas Cortes de Contas na gestão financeira de uma entidade que faça a gestão de recursos públicos, possuindo papel primordial na fiscalização do manejo do orçamento público aliado à atividade administrativa. Qualquer que seja, enfim, o destino dos recursos oriundos dos cofres públicos, recairá a análise técnica dos Tribunais de Contas e, em caso dos chefes do Poder Executivo, pelas respectivas casas legislativas, em julgamento final (MOREIRA e GUIMARÃES, 2015, p. 520-521).

Costumeiramente, os Tribunais de Contas sempre foram definidos como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, o que tem sido objeto de revisão pela doutrina atual. O contraponto se dá justamente em razão da configuração dada pela Constituição de 1988, que conferiu inúmeras competências específicas àqueles órgãos de controle, de natureza constitucional, o que lhes confere maior autonomia e independência, não pertencendo a qualquer dos poderes (NOBREGA, 2011, p. 72-73). A despeito da proximidade inegável com o Poder Legislativo em razão do auxílio na emissão de parecer para o julgamento das contas relativas ao exercício financeiro do Executivo, portanto, as demais funções estabelecidas pelo art. 71 lhes deram roupagem independente e complexa, extravasando a natureza de mero órgão auxiliar. Essa autonomia em relação ao Legislativo já foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs nº 4190-8/

vistas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades”.

RJ⁵ e 3415/TO⁶.

Apesar dessa ampla autonomia, das variadas competências (inclusive para ‘julgar’ as contas, conforme inciso II do art. 71) e das garantias de seus membros, é importante destacar que os Tribunais de Contas não possuem função jurisdicional⁷. Apesar de sua coercitividade, as decisões das Cortes de Contas podem ser submetidas ao reexame do Poder Judiciário, não possuindo elas, portanto, o caráter de definitividade e imutabilidade de seus efeitos, inerente aos atos jurisdicionais. É clássica a lição de Cretella Junior (1987), para o qual “no Poder Judiciário, centraliza-se toda a jurisdição, que não lhe pode ser retirada nem pela própria lei, uma vez que é outorgada por mandamento constitucional expresse”. Isso possui especial relevância no presente texto quando vale destacar que o próprio dispositivo da alínea “g” do art. 1º, I, da Lei das Inelegibilidades ressalva a não incidência da inelegibilidade à participação nos pleitos eleitorais dos candidatos que tiverem as suas contas reprovadas suspensas ou

5 Do Relator Min. Celso de Mello: “Essa visão em torno da autonomia institucional dos Tribunais de Contas, dos predicamentos e garantias reconhecidos aos membros que os integram e da inexistência de qualquer vínculo hierárquico dessas mesmas Cortes de Contas ao respectivo Poder Legislativo tem sido constante na jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal”.

6 Da ementa na ADI-MC, de Relatoria do Min. Gilmar Mendes: “[...] 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes”.

7 “Embora este órgão detenha a nomenclatura de ‘tribunal’, seus ministros detenham as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do STJ (§ 3º, art. 73) e a Constituição utilize o verbo ‘julgar’ para designar uma de suas competências (inciso II, art. 71), entende-se que os Tribunais de Contas não possuem uma função jurisdicional propriamente dita, uma vez que suas decisões produzem coisa julgada administrativa, que pode ser revista pelo Poder Judiciário, o qual detém o monopólio jurisdicional no ordenamento jurídico brasileiro” (ABRAHAM, 2016, p. 323). Da mesma forma: “No Brasil, malgrado serem denominados Tribunais, compostos por ministros (TCU) e julgarem contas, não integram o Poder Judiciário. São tribunais administrativos e suas deliberações são de natureza administrativa” (NOBREGA, 2011, p. 72).

anuladas pelo Poder Judiciário.

Entre as inúmeras competências inerentes à atividade dos Tribunais de Contas, portanto, cabe aqui centralizar o estudo daquela referente à apreciação e julgamento de contas de administradores, gestores e demais responsáveis por dinheiros públicos Nóbrega (2011, p. 77-78) define o vocábulo “contas” como “o conjunto de documentos públicos que evidenciarão a aplicação de recursos públicos, *vis-à-vis* os registros de sua movimentação”, as quais também “deverão refletir os ingressos públicos, sobretudo as receitas públicas e qualquer ato que tenha repercussão na gestão fiscal”.

A partir daqui, faz-se pertinente a diferenciação trazida na alínea “g”, entre as competências para apreciar as contas do Poder Executivo (as chamadas *contas de governo*) e para julgar as contas dos demais responsáveis por valores públicos (as *contas de gestão*), inclusive quando aquele atua como ordenador de despesas. Enquanto que o inciso I do art. 71 da Constituição estabelece que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio”, o inciso II atribui ao órgão a competência de “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 “daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. Vale lembrar que tal norma é de repetição obrigatória aos Estados e Municípios (art. 75, CF⁸).

Esclarecendo tal ponto, Furtado (2007, p. 69) discrimina as duas prestações de contas. Enquanto que a prestação de contas de governo “é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República,

8 “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”.

os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem”, as contas de gestão, também chamadas de contas dos ordenadores de despesa, “evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas”. Neste caso, o Tribunal de Contas analisará, técnica e separadamente, “cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas”⁹.

No julgamento da ADI nº 3715/TO, supracitada, o STF sedimentou que o dispositivo constitucional é claro quando separada (1) “a competência para *apreciar e emitir parecer prévio* sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88” e (2) “a competência para *julgar* as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II”. Tal posicionamento apenas refletiu o que já entendia a Suprema Corte nos julgados nas ADI nº 1.140-5/RR de Relatoria do Min. Sydney Sanches; ADI nº 1.779-1/PE, de Relatoria do Min. Ilmar Galvão e na ADI nº 849-8/MT, de Relatoria do Min. Sepúlveda Pertence. Assim, a Constituição seria expressa: enquanto que “no primeiro caso, cabe ao Tribunal de Contas apenas apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo”, que serão julgadas pelo Congresso Nacional, no segundo caso a competência conferida constitucionalmente ao Tribunal de Contas é de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis

9 Como exemplo de contas de gestão que podem ser prestadas ou tomadas: “arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas” (FURTADO, 2007, p. 72).

por dinheiros, bens e valores públicos, além daqueles que “derem causa à perda, ao extravio, ou a outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”¹⁰.

Diante dessa posição, construiu-se o entendimento de que as contas anuais (globais) de governo, decorrentes de execução orçamentária e prestadas pelos chefes do Poder Executivo, deveriam ter a sua regularidade analisada pelo órgão do Poder Legislativo que lhe seja correspondente: Congresso Nacional no caso do Presidente da República, Assembleia Legislativa no caso do Governador de Estado, Câmara Legislativa no caso do Governador do Distrito Federal e Câmara de Vereadores no caso de prefeito. Nesses casos, os Tribunais de Contas assumem natureza auxiliar, ficando responsáveis apenas pela elaboração do parecer prévio, que serve para dar um suporte técnico à Casa Legislativa a quem caiba o julgamento. Nos demais casos (contas de gestão), a responsabilidade para o julgamento das contas de todos aqueles que venham a administrar recursos públicos estava, até então, adstrita ao Tribunal de Contas respectivo – seja ele municipal, estadual ou federal – de forma plena, não mais subsidiária e opinativa.

Ocorre que tal entendimento sempre foi vacilante perante a Justiça Eleitoral, na apreciação de inelegibilidades por rejeição de contas.

Em 1990, no Recurso Especial Eleitoral nº 8.974/SE (Min. Pedro da Rocha Acioli, Julgado em 01.09.1990), o TSE decidiu que, no caso de julgamento de contas do chefe do Poder Executivo na função de ordenador de despesas, as decisões dos Tribunais de Contas eram definitivas, sendo desnecessária qualquer manifestação da Casa Legislativa correspondente. Já em 2008, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 29.535/PB (Rel. Min. Marcelo Ribeiro, Julgado em 22.09.2008), o TSE entendeu que seria do Poder Legis-

10 STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3715/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 30.10.2014.

lativo a competência para julgar as contas de prefeitos ordenadores de despesas. E mesmo após a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010 ao disposto na alínea “g”, o Tribunal Superior Eleitoral continuou entendendo que os Tribunais de Contas não possuem competência para julgar contas de gestão de chefes do Poder Executivo (Recurso Ordinário nº 75.179/TO, Rel. Min. Arnaldo Versiani, Julgado em 08.09.2010): “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”.

Em seguida, já durante o pleito de 2014, em julgamento do Recurso Especial nº 65.895/RN (Rel. Min. Laurita Vaz, Julgado em 20.05.2014), a Corte reafirmou, por unanimidade, que “a competência para o julgamento das contas prestadas por prefeito, inclusive no que tange às de gestão relativas a atos de ordenação de despesas, é da respectiva Câmara Municipal”, cabendo às Cortes de Contas “tão somente a função de emitir parecer prévio, conforme o disposto no art. 31 da Carta Magna”. Posteriormente, todavia, nas mesmas eleições, no Recurso Ordinário nº 40.137/CE (Rel. Min. Henrique Neves, Julgado em 26.08.2014), o TSE mudou novamente sua posição, fixando a tese de que a competência para o julgamento das contas prestadas por Prefeito, quando este age como ordenador de despesas, pertence aos Tribunais de Contas.

Em 2015, todavia, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria discutida no Recurso Extraordinário nº 848826. Em essência, a Corte destacou que “constitui questão constitucional com repercussão geral a definição do órgão competente [...] para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas”, à luz dos artigos 31, §2º, 71, I, e 75, da Constituição, e, em especial, para fins da inelegibilidade da alínea “g”. Em julgamento definitivo realizado no dia 10 de agosto de 2016, o plenário entendeu, por maioria, que para os fins do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar nº 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”¹¹.

Após o julgamento, o Supremo Tribunal Federal voltou a discutir em Plenário, no dia 17 de agosto, se a rejeição das contas de prefeitos por tribunais de contas tem o poder de torná-los inelegíveis ou se só o Poder Legislativo tem esse poder. Por fim, os ministros aprovaram as teses de repercussão geral decorrentes do julgamento conjunto dos REs 848826 e 729744¹², ou seja, a competência para julgar as contas de governo e de gestão dos prefeitos é realmente da Câmara de Vereadores. Também ficou esclarecido que, em caso de omissão da Câmara Municipal em proceder ao julgamento definitivo, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g” da LC 64/90.

Antes de o STF concluir a questão, o Min. Luiz Fux defendia a competência definitiva dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas de gestão de ordenadores de despesas, inclusive em relação a Chefes do Executivo nessa condição. Sua defesa se deu com base no argumento das *capacidades institucionais*. Primeiro, as Cortes de Contas possuiriam um quadro técnico de servidores qualificados e um *know-how* em contabilidade e finanças públicas, economia e estatística mais adequado à apuração de irregularidades e ilegalidades nas contas. Segundo, porque endossar a necessidade de um julgamento final pelas Casas Legislativas das contas de gestão poderia levar a “ardis e embustes administrativos, materializados, ilustrativamente, na assunção, pelo chefe do Executivo local, de toda a ordenação de despesa da municipalidade, ciente de que teria suas contas aprovadas pelo Legislativo” (FUX e FRAZÃO, 2016, p. 156).

11 STF, Recurso Extraordinário nº 848826/DF, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, Rel. para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, DJ 24.08.2017.

12 STF, Recurso Extraordinário nº 729744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 23.08.2017.

A preocupação do Min. Fux com essa capacidade técnica de julgamento pelos Tribunais de Contas tem especial relevância para fins da inelegibilidade da alínea “g”. Conforme disposição do §2º do art. 31 da Constituição¹³, o parecer prévio dos Tribunais de Contas somente deixa de prevalecer após rejeição qualificada da Casa Legislativa, por dois terços de seu quórum. Tal juízo, de caráter político, muitas vezes desconsidera as razões de ordem técnica do parecer dos tribunais para desaprovar as contas do gestor, geralmente sem exposição adequada e objetiva (ou qualquer exposição) dos motivos jurídicos e financeiros que levaram à desaprovação das contas. Isso leva a claros prejuízos na análise posterior da inelegibilidade aqui em discussão, tanto para a Justiça Eleitoral, para a qual é imprescindível o estudo das razões de rejeição para reconhecer a incidência da alínea “g” à candidatura (como se verá), quanto para o contraditório e à ampla defesa do candidato impugnado, que não tem como infirmar adequadamente os motivos da desaprovação das contas em seu registro.

Apesar destes relevantes argumentos, não foi o que o plenário acatou. Pelos argumentos dos votos vencedores, vê-se que o Supremo prestigiou o controle de ordem política inerente à tripartição harmônica dos poderes, consagrado nos artigos 31¹⁴ e 71 da Constituição, em detrimento do argumento de ordem técnica das capacidades institucionais. Nesse sentido, importante mencionar a conclusão a que chegou o Ministro Celso de Mello naquele julgamento de que “o tribunal de contas não julga as contas”, apenas dá parecer, “formulação técnica apreciável extremamente relevante, mas [que] não implica rejeição, mas apenas a proposta de rejeição cujo destinatário

13 “§ 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”.

14 “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”.

é o órgão legislativo”. Foi o que também entendeu o Min. Ricardo Lewandowski, para o qual “a competência do órgão legislativo para o julgamento não é determinada pela natureza das contas, se de gestão ou de governo, mas pelo cargo de quem as presta, no caso, o de Prefeito Municipal”.

A partir daí, o Tribunal Superior Eleitoral seguiu o consolidado pelo Supremo, reconhecendo que aos Tribunais de Contas compete julgar contas de Prefeito referentes a convênios firmados com a União ou com outros entes federativos, e não apenas emitir parecer opinativo, inclusive quando aqueles atuem como ordenadores de despesas¹⁵. Do mesmo modo, vem entendendo o TSE que a Câmara Municipal “ostenta a prerrogativa constitucional de pronunciar-se, em sede de definitividade, acerca do resultado das contas prestadas pelo Chefe do Executivo local”, de tal modo que “a omissão na apreciação do parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas não autoriza a desaprovação”¹⁶.

Por fim, é importante destacar a exceção deste posicionamento nos casos de julgamentos de contas de convênios, nos quais entende o TSE pela necessidade de verificação da origem dos recursos. Nesses casos, para se ter o “órgão competente” na análise das contas, impende verificar se os valores são decorrentes de possível convênio firmado com outro ente federativo. Nessas situações, o próprio TSE tratou de sedimentar que “o entendimento externado pela Corte Constitucional não alberga as contas prestadas por Prefeito referentes a recursos que derivem de convênio firmado entre Municípios e

15 Precedentes: Recurso Ordinário nº 39881/SC, Rel. Min. Napoleão Maia, DJ 08.03.2017; Recurso Especial Eleitoral nº 140-75/BA, Rel. Min. Henrique Neves, DJ 27.03.2017; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 44-74/GO, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 6.05.2013; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 134-64/PE, Rel. Min. Arnaldo Versiani, publicado na sessão de 6.11.2012; e Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 218-45/PR, Rel. Min. Nancy Andrichi, publicado na sessão de 25.09.2012.

16 TSE, Recurso Ordinário nº 75929, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 17.03.2017.

a União”¹⁷ e “que a competência para julgar as contas que envolvem a aplicação de recursos repassados pela União ou pelo Estado aos Municípios é do Tribunal de Contas competente, e não da Câmara de Vereadores”¹⁸. Pelas corretas razões da Corte não seria compatível com a forma federativa de estado submeter a apreciação da regularidade na aplicação de recursos estaduais ou federais ao crivo político de câmaras municipais ou de valores federais ao julgamento das assembleias legislativas.

Assim, em princípio consolidados tais parâmetros, a jurisprudência do STF e do TSE se consolidou no sentido de que, no caso de Chefes do Executivo, tanto nas contas de governo (inciso I do art. 71), quando nas contas de gestão (inciso II do art. 71), quando aqueles atuam como ordenadores de despesas, somente a decisão irrecorrível tomada pelo Poder Legislativo correspondente, o constitucional “órgão competente”, é apta a atrair a inelegibilidade da alínea “g” do art. 1º, I, da LC nº 64/90. Basta saber como os tribunais eleitorais se comportarão na análise técnica das razões desses juízos políticos, quando em julgamento dos motivos da rejeição em sede de registro de candidatura, o que será estudado a seguir.

3 O conteúdo normativo do “ato doloso de improbidade administrativa e os limites da análise das contas pela Justiça Eleitoral”

Pormenorizando a disposição literal do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90 após a redação dada pela LC nº 135/2010, são requisitos cumulativos e indispensáveis para a incidência da inelegibilidade decorrente da rejeição das contas: (i) a existência de prestação de

17 TSE, Recurso Especial nº 46-82/PI, Rel. Min. Herman Benjamin, publicado na sessão de 29.09.2016.

18 TSE, Recurso Especial nº 726-21/SP, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 11.04.2017.

contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; (b) o julgamento e a rejeição das contas; (c) a detecção de irregularidade insanável; (d) que essa irregularidade caracterize ato doloso de improbidade administrativa; (e) decisão irrecorrível do órgão competente para julgar as contas”. Ausente qualquer um desses requisitos em julgamento de Impugnação ao Registro de Candidatura (art. 3º da LC nº 64/90¹⁹) ou em sede de Recurso Contra a Expedição de Diploma (art. 262 do Código Eleitoral²⁰), a inelegibilidade não pode ser decretada.

Cumpra saber, assim, qual o conteúdo e quais os limites para verificação deste “ato doloso de improbidade administrativa” pelo juiz eleitoral.

O §4º do artigo 37 da Constituição tratou de prever que os atos de improbidade administrativa “importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. A lei que regulamentou o dispositivo constitucional foi a Lei nº 8.429/92, voltada ao combate de atos ilegais praticados por agentes públicos que desviem a finalidade dos bens jurídicos por eles tutelados. Primeiro, o diploma passou a prever um rol de condutas tipificadas como atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º), lesão ao erário público (artigo 10) e que ofendem os princípios da administração pública (artigo 11). Cuidou, ainda, de prever as penas cabíveis a cada categoria de conduta ímproba (artigo 12) e, por fim, os procedimentos especiais para apuração e sanção de tais atos (artigos 14 a 18).

19 “Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada”.

20 “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”.

Costuma-se dizer que a Lei de Improbidade Administrativa regulamentou um novo microssistema sancionatório destinado aos atos ilícitos praticados em desvio aos princípios que norteiam a atividade administrativa, independentemente da específica responsabilização administrativa, cível e criminal dos respectivos infratores²¹. Tendo em vista que nem a Constituição nem a Lei o fizeram, a primeira preocupação da doutrina e da jurisprudência foi a de estabelecer uma adequada conceituação do que seria a improbidade administrativa, o que também acabar por nortear a interpretação da inelegibilidade da alínea “g”.

Em primeiro lugar, diferenciando a *improbidade* da *imoralidade* administrativa. Ainda que ambos digam respeito a comportamentos eticamente reprováveis, Di Pietro (2008, p. 765) bem delimita que a improbidade é ato ilícito, infração sancionada pelo ordenamento jurídico, com “sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais”. Tanto que na Lei nº 8.429 a lesão à moralidade administrativa é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos. No mesmo sentido, Abraham (2016, p. 80) estabelece um conceito amplo da improbidade administrativa como sendo aquele ato praticado por agente público “responsável por recursos públicos, em violação à lei, aos bons costumes, à ética e à moral, capaz de gerar enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos deveres de honestidade, imparcialidade legalidade e lealdade às instituições”.

Também não se pode confundir o ato de improbidade administrativa unicamente com o ato *irregular* ou o ato *ilegal*, o que levaria à responsabilização objetiva do responsável. Há muito a jurisprudência sedimentou que o legislador deve restringir a incidência da

21 É expreso o artigo 12 da LIA: “Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:”

Lei de Improbidade Administrativa apenas aos casos em que houve dolo (artigo 9º) ou, ao menos, culpa do gestor (artigos 10 e 11), afastando suas graves sanções dos gestores meramente inábeis.

Ainda quando estava no Superior Tribunal de Justiça, o Min. Luiz Fux bem delimitou que “a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador”. A improbidade não teria se configurado, naquele caso, de indevida dispensa de licitação (Lei nº 8.666/93), porque “mais que um ato ilegal deve [a improbidade] traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade”, o que não estaria presente naquele caso específico²². Próximo de sua saída da Corte, o Ministro reafirmou seu entendimento de que a má-fé “é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvado pela má-intenção do administrador”. A improbidade administrativa está associada à noção de desonestidade, de má-fé do agente público e, portanto, “somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a sua configuração por ato culposos (artigo 10, da Lei nº 8.429/92)”²³.

Portanto, é certo que sem a demonstração do elemento subjetivo (dolo ou culpa grave) da conduta do agente e do terceiro, não haverá a possibilidade jurídica de subsunção de suas condutas em

22 STJ, Recurso Especial nº 480.387/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ 24.05.2004. No mesmo sentido: “II - Lei nº 8.429/92. Fixação do âmbito de aplicação. Perspectiva teleológica. Artigos 15, inc. V e 37, § 4º, da CF. O ato de improbidade, a ensejar a aplicação da Lei nº 8.429/92, não pode ser identificado tão somente com o ato ilegal. A incidência das sanções previstas na lei carece de um *plus*, traduzido no evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé” (STJ, Recurso Especial nº 269.683/SC, Rel. Ministra Laurita Vaz, Rel. para o Acórdão Ministro Paulo Medina, Segunda Turma, DJ 03.11.2004).

23 STJ, Recurso Especial nº 939.118/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ 01.03.2011.

um dos tipos descritos na Lei nº 8.429/92. Como já bem salientou o Ministro Teori Zavascki no julgamento da Ação de Improbidade Administrativa nº 30/AM, “não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade”, sendo que a “improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente” e por tal razão “a jurisprudência do STJ considera indispensável para caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11, da Lei nº 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, mas do artigo 10º”. Inequívoca, portanto, para a jurisprudência do STJ, a necessidade de demonstração do elemento subjetivo da conduta ímproba²⁴.

A partir daqui, cabe analisar qual tem sido o conteúdo deste “ato doloso de improbidade administrativa” apto a atrair a inelegibilidade da atual alínea “g”, segundo o TSE.

Em primeiro lugar, como visto, para a jurisprudência do STJ, em interpretação direta da Lei nº 8.429/92 e em cognição plena das ações civis públicas, o elemento subjetivo - da má-fé (dolo) ou, ao menos, da culpa grave nos atos que causam lesão ao erário ou ofensa aos princípios administrativos – é indispensável para o devido enquadramento em um dos atos típicos da Lei de Improbidade (artigos 9º, 10 ou 11). Por outro lado, nos casos em que houver a reprovação de contas com base em irregularidade insanável que possa ser enquadrada como ato de improbidade previsto nos artigos 10 ou 11, se não for possível verificar objetivamente a presença de dolo, não é possível também o reconhecimento da inelegibilidade contida na alínea “g”, do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90.

Somente o *dolo* importa à Justiça Eleitoral. Para Penteado, 2012, p. 49), em uma posição extrema, sequer poderia se falar em improbidade sem o dolo, já que “não se tem como possível que al-

24 STJ, Agravo Regimental em Recurso Especial nº 1280560, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins; DJ 9.02.2012; Recurso Especial nº 896044/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, DJ 19.04.2011.

guém possa ser desonesto por negligência, imprudência ou imperícia, mas apenas por vontade livre e determinada de agir contra a ordem jurídica”. Ainda assim, rendendo-se ao entendimento majoritário da jurisprudência e à previsão legal do ato de improbidade culposos, sacramenta: “o dolo é elemento necessário à inelegibilidade daqueles que têm suas contas reprovadas”.

É importante destacar que, ainda no início da vigência da LC nº 64/90 e muito antes do advento da Lei da “Ficha Limpa” – e, portanto, da necessidade de que a reprovação se desse por decorrência de um “ato doloso de improbidade administrativa” (mas somente a “irregularidade insanável”) –, o TSE já possuía precedentes que entendiam que, para que incidisse a inelegibilidade da alínea “g”, seria “necessário que a rejeição das contas tenha por motivos vícios insanáveis e características de improbidade administrativa do responsável”²⁵. Na doutrina, lecionava Cândido (2003, p. 187) em interpretação da antiga redação da Lei de Inelegibilidades: a irregularidade insanável “é de direito material, prejudicial ao erário, determinada pessoalmente pelo administrador (titular do cargo ou função) ou realizada com sua ciência ou anuência e, por fim, dolosa”.

Já posteriormente ao advento da LC nº 135/2010, o TSE sedimentou que, para a inelegibilidade da alínea “g”, “não se exige o dolo específico; basta, para a sua configuração, a existência de dolo genérico ou eventual”, ou seja, o dolo que “se caracteriza quando o administrador deixa de observar os comandos constitucionais, legais ou contratuais que vinculam a sua atuação”, raciocínio que

25 TSE, Recurso Especial nº 9.791/RN, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Julgado em 15.09.1992. No mesmo sentido, antes da atual redação da alínea “g”, é também possível citar o julgado no Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 1122-54.2010 (Rel. Min. Arnaldo Versiani), em que entendeu o TSE como impossível o reconhecimento da inelegibilidade “se a decisão de rejeição de contas não explicita circunstâncias que permitam pela caracterização de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, o que se reforça pelo fato de que o Tribunal de Contas da União, responsável por julgar as contas de convênio de responsabilidade do candidato, assentou que o ato foi praticado com negligência”.

também tem se aplicado aos casos da inelegibilidade prevista pela alínea “I”²⁶. Este entendimento encontra acolhida até os dias de hoje em alguns julgados²⁷, levando a uma leitura bastante ampliada do dispositivo e, consequentemente, ao afastamento de diversos candidatos sem a devida individualização da responsabilidade direta do candidato-gestor e do elemento volitivo na conduta irregular (nem no processo de prestação de contas, menos ainda no processo de registro).

Em tal cenário, o TSE tem entendido repetidamente como irregularidades insanáveis que configuram “ato doloso de improbidade administrativa”: o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 8.666/93 (Recurso Especial Eleitoral nº 149-30, Rel. Min. Dias Toffoli, Red. Des. Ministra Laurita Vaz, DJ 20.05.2014); a falta de recolhimento de contribuição previdenciária (Recurso Especial Eleitoral nº 43-66, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJ 17.09.2014); a falta de repasse ou aplicação de recursos vinculados (Agravos Regimentais em Recursos Ordinários nº 1782-85, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 11.11.2014); o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/00 – e a violação ao limite de gastos (Agravos Regimentais em Recursos Especiais nº 385-67, Rel. Min. Henrique Neves, DJ 28.05.2013) e a abertura de créditos suplementares sem autorização legal e dotação orçamentária (Recurso Especial nº 117-33, Rel. Min. Jorge Mussi, DJ 03.04.2018).

Por sua vez, recentemente o colegiado tem expressado entendimentos que conferem maior concretude à qualificação dolosa da

26 TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 38567, Rel. Min. Henrique Neves, DJ 28.05.2013.

27 TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 9365, Relator Ministro Tarcísio Vieira De Carvalho Neto; DJ 22.02.2018. No mesmo sentido são diversos os precedentes: Recurso Ordinário nº 192-33/PB, Rel. Ministra Luciana Lóssio, sessão de 30.9.2016; Recurso Especial nº 332-24/RJ, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJ 26.9.2014; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 127-26/CE, Rel. Ministro Henrique Neves da Silva, DJE de 19.06.2013.

“irregularidade insanável”.

No Recurso Ordinário nº 106711, o TSE estabeleceu que cabe à Justiça Eleitoral verificar a presença de elementos mínimos que revelem “má-fé, desvio de recursos públicos em benefício próprio ou de terceiros, dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade, grave violação a princípios”, enfim, “condutas que de fato lesem dolosamente o patrimônio público ou que prejudiquem a gestão da coisa pública”²⁸. Em julgado recente, o Min. Luiz Fux trouxe um entendimento mais consentâneo com uma leitura restritiva do dispositivo da Lei de Inelegibilidades, concluindo que a inelegibilidade da alínea “g” “não se revela quando a conduta configure, apenas em tese, o ato de improbidade administrativa”, sendo “imperioso demonstrar que a conduta revele minimamente o dolo, a má-fé em dilapidar a coisa pública ou a ilegalidade qualificada em descumprir as normas de gestão”²⁹.

Essa concepção vem sendo reverberada em outros julgados³⁰ e, com essa “virada”, é possível dizer que o TSE tem sinalizado pela necessidade de mais do que um *dolo genérico* (ou *eventual*) para a incidência da inelegibilidade da alínea “g”, mas verdadeiramente de um *dolo específico* na conduta do responsável pela “irregularidade insanável”. Não se desconhece que precedentes contrários ainda existem³¹ e que o debate ainda não tenha se encerrado, mas, prevalecendo o novo entendimento, estará o TSE promovendo uma inter-

28 TSE, Recurso Ordinário nº 106711, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, publicado na sessão de 30.09.2014.

29 TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 9229, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 30.10.2017.

30 “A jurisprudência deste Tribunal Superior orienta-se na linha de que não é qualquer vício apontado pela Corte de Contas que atrai a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64/90, mas tão somente aqueles que digam respeito a atos desonestos, que denotem a má-fé do agente público” (TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 13527, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 02.04.2018). No mesmo sentido: TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 28-69/PE, Rel. Min. Luciana Lóssio, publicado na sessão de 1º.12.2016.

31 TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 11733, Rel. Min. Herman Benjamin, publicado na sessão de 15.12.2016.

pretação restritiva dessa inelegibilidade, adequadamente conformada com a jusfundamentalidade do direito de ser votado³² e com as limitações dos processos de registro e de prestação de contas, como se verá a seguir.

Essa posição é a mais condizente com o que pretende a Lei nº 8.429/92, segundo a própria jurisprudência do STJ: punir o gestor malicioso, não o inábil. Como entendem Gabardo e Rocha (2014, p. 266) a equivocada aplicação da Lei de Improbidade pela jurisprudência “deriva do fato da lei ter aceitado, de forma confusa e imprecisa, a possibilidade de atos de improbidade culposos”. Ainda que criminalmente seja possível a responsabilização culposa (por imprudência, negligência ou imperícia), “não faz sentido afirmar que alguém agiu com má-fé, com desonestidade e, ao mesmo tempo, sem dolo”, sendo “totalmente irracional imaginar um ato ímprobo por culpa”. Quando a lei assim estabelece, seu âmbito de aplicação acaba por ser mais abrangente do que seu escopo inicial. Se tal raciocínio deve ser feito na apuração das condutas ímprobas na seara e no processo competentes segundo a Lei nº 8.429/92, com muito mais razão esse cuidado deve ser tomado no reconhecimento da improbidade em sede de registro de candidatura.

No atual posicionamento do TSE também é possível extrair que, para a incidência da inelegibilidade da alínea “g”, não basta a verificação *em tese* do ato de improbidade administrativa nos motivos de rejeição das contas, mas que este ato possa ser concretamente verificado na decisão que fundamentou a desaprovação. Essa posição reafirma o já dito: como já historicamente entende o STJ em interpretação da Lei nº 8.429/92, o que leva à inelegibilidade são as “irregularidades graves, decorrentes de condutas perpetradas com dolo ou má-fé, contrárias ao interesse público”, aquelas irregu-

32 Falando especificamente das inelegibilidades como hipóteses restritivas do direito fundamental à elegibilidade, Agra (2012, p. 152) deixa explícito que, “em virtude de seu caráter restritivo, elas devem ter uma interpretação mitigada, cerceada, sem interpretação extensiva que possa impedir o regime democrático de se desenvolver”.

laridades irremediáveis, insuperáveis, incuráveis, não os “pequenos erros formais, deficiências inexpressivas ou que não cheguem a ferir princípios regentes à atividade administrativa” (GOMES, 2016, p. 248). Até porque, se assim não o fosse, sequer se estaria presente o requisito da insanabilidade do motivo que levou à rejeição. Menos ainda a improbidade e o elemento doloso na conduta.

A partir daí, é fundamental analisar até que ponto pode avançar a análise da Justiça Eleitoral em sede de registro de candidatura para vislumbrar a existência de uma irregularidade insanável que “configura ato doloso de improbidade administrativa”. Trata-se de questão tortuosa até mesmo na jurisprudência do TSE: saber até onde pode o juiz eleitoral ir à fundo nas razões da desaprovação, principalmente quando seus fundamentos não estão claros ou, sequer, expressos. Neste ponto, mais do que dar resposta a casos concretos, cabe à Justiça Eleitoral conferir alguma estabilidade e previsibilidade a tais situações, evitando que os motivos para a exclusão de candidaturas não decorram de puro casuísmo e do entendimento uma maioria eventual.

No âmbito de suas competências constitucionais para fiscalizar contas, os Tribunais de Contas estão autorizados a aplicar, quando couber, responsabilização financeira, entendida como aquela decorrente do desrespeito a normas específicas que se relacionam com a gestão de bens e valores do Estado (Direito Financeiro e Direito Administrativo, notadamente, mas não apenas). Cabe esclarecer, desde logo, que embora em diversos casos haja bastante semelhança entre as condutas previstas na Lei nº 8.429/92 com atos que ensejam responsabilidade financeira aplicada pelos Tribunais de Contas, os âmbitos não se confundem. As semelhanças ocorrem porque a responsabilização financeira é ínsita à verificação, *in concreto*, da arrecadação e gasto de recursos públicos, enquanto que a improbidade administrativa se perfaz, em diversos casos, nas hipóteses de malversação de recursos públicos (LEBRÃO et al., p. 145-147).

Assim, de modo geral, as decisões dos Tribunais de Contas (e,

menos ainda, os decretos legislativos de desaprovação das contas pelo Legislativo), não estabelecem expressamente se há improbidade ou ato doloso nas irregularidades que levam à desaprovação. É comum que sequer consignem expressamente a sanabilidade ou insanabilidade das irregularidades reconhecidas. Sua análise volta-se para aspectos financeiros e de legalidade da gestão e para a economicidade da administração pública, e não para a específica avaliação quanto à configuração dos pressupostos da improbidade. Diante disso, cabe à Justiça Eleitoral estabelecer parâmetros de análise das contas que permitam a verificação da inelegibilidade, sem, contudo, avançar além do que fora estabelecido pelo “órgão competente” para sua rejeição.

Para Penteado (2012, p. 50), ainda que desnecessária condenação judicial prévia por improbidade ou proclamação prévia da improbidade pelo Tribunal de Contas ou pelo Legislativo (o que nem seria sua competência), à Justiça Eleitoral é imprescindível que todos os elementos do tipo da inelegibilidade estejam explicitados e revelados nos “contornos fáticos na decisão que reprovava as contas” – sem necessidade de enquadramento em alguma das condutas da Lei nº 8.429/92, portanto – não cabendo à Justiça Eleitoral qualquer exercício de presunção. Zilio (2016, p. 231) afirma que o juiz eleitoral “deve necessariamente partir da conclusão da Corte administrativa sobre as contas apreciadas, para definir a existência da irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade, de modo a caracterizar inelegibilidade”, o que nem de longe é tão simples, principalmente diante das deficiências acima apontadas.

Com o passar do tempo, a jurisprudência do TSE passou a entender que incumbe à Justiça Eleitoral determinar a presença do pressuposto legal a partir dos *fatos* identificados na decisão dos Tribunais de Contas³³. Por outro lado, em cenário comum, já entendeu

33 “A inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta pela decisão que desaprova as contas do gestor de recursos públicos, mas pode ser efeito

o TSE que, “em caso de dúvida sobre o exigido dolo na conduta do candidato, deve prevalecer o direito fundamental à elegibilidade capacidade eleitoral passiva”³⁴, sendo incabível à Justiça Eleitoral presumir os elementos da alínea “g” em prejuízo à elegibilidade do candidato. Ainda assim, o Superior permite o reenquadramento da irregularidade comprovada para extrair ou não o ato doloso de improbidade, ainda que não expressamente o feito pelo acórdão que rejeitou as contas, o que “não implica a rediscussão do mérito do decidido pela Corte de Contas, muito menos o afastamento da responsabilidade assentada pelo TCE”³⁵.

Tal reenquadramento, todavia, quando em prejuízo do candidato, traz grande risco ao contraditório e à ampla defesa de gestores e candidatos, na medida em que no procedimento levado a efeito pelas Cortes de Contas e perante as Casas Legislativas não se exerce defesa específica da imputação de ato doloso de improbidade³⁶. Ademais, o próprio TSE consolidou que sequer é necessária a presença da chamada “nota de improbidade” no acórdão de parecer prévio do Tribunal de Contas³⁷. O candidato, portanto, é, em geral, confronta-

secundário desse ato administrativo, verificável no momento em que o cidadão requerer registro de sua candidatura. [...]”. Recurso Especial Eleitoral nº 3617, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 18.10.2016.

34 TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 115-78/RJ, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJ 05.08.2014.

35 TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 95174, Rel. Min. Gilmar Mendes; Publicado em Sessão de 02.10.2014.

36 Importante destacar que a ausência de contraditório se refere tão somente à imputação de ato doloso de improbidade administrativa, na medida em que a procedimentalização atual dos Tribunais de Contas garante contraditório, como bem coloca Fernando Rego Barros Filho: “Melhor dizendo, significa a realização de um processo administrativo, que deverá ser adequado aos princípios que regulamentam esse tipo de expediente, assim como o respeito às garantias constitucionais do devido processo legal e do contraditório e da ampla defesa” (BARROS FILHO, 2014, p. 486).

37 “[...] 1. O afastamento pelo Tribunal de Contas dos Municípios de nota de improbidade administrativa originariamente imputada não afasta, por si só, a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, mormente quando se tratar do descumprimento da lei de licitação - irregularidade insanável. [...]”. TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 14930, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 20.05.2014.

do somente no momento do pedido de registro (ou da diplomação, se for o caso) com a possibilidade desse efeito secundário do ato de rejeição das contas. Ainda, há sempre a possibilidade de rejeição do parecer prévio pela aprovação das contas, o que prejudica ainda mais o contraditório daquele prejudicado.

Assim, não é desejável a ampliação desta possibilidade de cognição à Justiça Eleitoral. Nos moldes atuais, as possibilidades de instrução probatória em sede registro são limitadas³⁸ e, especialmente nas situações de rejeição das contas (nas quais, em tese, a análise é objetiva), é comum o indeferimento de medidas probatórias pelo juiz eleitoral. Mesmo que insuficiente a uma proteção efetiva da ampla defesa, o TSE tem imposto limites à profundidade da cognição da Justiça Eleitoral, consolidando que não cabe ao juiz eleitoral perquirir o acerto ou desacerto das decisões das decisões dos Tribunais de Contas, mas somente “proceder ao enquadramento das irregularidades como insanáveis ou não e verificar se constituem ou não ato doloso de improbidade administrativa”³⁹. Tal entendimento levou à edição da Súmula nº 41 do TSE, aplicável também às demais inelegibilidades reflexas às condenações por outros órgãos do Judiciário⁴⁰.

É descuidada inclusive a atribuição de tal competência aos Tribunais de Contas. Ainda que o STF há muito⁴¹ tenha pacificado a necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa no

38 LC nº 64/90: “Art. 4º A partir da data em que terminar o prazo para impugnação, passará a correr, após devida notificação, o prazo de 7 (sete) dias para que o candidato, partido político ou coligação possa contestá-la, juntar documentos, indicar rol de testemunhas e requerer a produção de outras provas, inclusive documentais, que se encontrarem em poder de terceiros, de repartições públicas ou em procedimentos judiciais, ou administrativos, salvo os processos em tramitação em segredo de justiça”.

39 TSE, Recurso Ordinário nº 72569, Rel. Min. Maria Thereza Assis Moura, DJ 27.03.2015.

40 Súmula TSE nº 41: “Não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos tribunais de contas que configurem causa de inelegibilidade”.

41 STF, Recurso Extraordinário nº 235.593/MG, Rel. Ministro Celso de Mello, Informativo de 19.04.2004.

processo administrativo das Cortes de Contas, há clara reserva de jurisdição para o julgamento dos atos de improbidade administrativa pela Lei nº 8.429/92 (artigos 12, §1º, 20 e 23) e pelos §§4º e 5º da Constituição. Além destes, a própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União estabelece que, em caso de verificação de irregularidade nas contas⁴², será o caso de remessa ao Ministério Público para o ajuizamento “das ações civis e penais cabíveis”⁴³. É importante ressaltar também que, apesar de ser possível aos Tribunais de Contas aplicarem sanções e atribuírem responsabilidade para a reparação dos danos causados ao erário, o entendimento dominante é pela não obrigatoriedade de defesa técnica em seus processos administrativos⁴⁴, o que torna, de modo inequívoco, deficiente a proteção ao contraditório e à ampla defesa naquele âmbito.

Sob o ponto de vista processual, em suma, é somente na ação civil (pública) de origem que houve o devido processo legal e que todos os meios de defesa plena e técnica foram dispostos ao réu para tentar afastar a imputação da prática das condutas tipificadas pela Lei nº 8.429/92, o que resulta na análise aprofundada de todas as questões pelos julgadores competentes. É por tais aspectos que se defende que a alínea “g”, em sua redação atual, é multiplamente inconstitucional. Como aponta Cyrineu (2017), o problema reside no

42 “Art. 16. As contas serão julgadas: [...] III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos”.

43 “Art. 16. [...] § 3º Verificada a ocorrência prevista no parágrafo anterior deste artigo, o Tribunal providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis”.

44 Súmula Vinculante nº 5: “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”. O entendimento tem sido aplicado pelos tribunais e replicado nos respectivos regimentos dos Tribunais de Contas, o que é claramente pernicioso ao direito de defesa dos prestadores de contas: STF, Mandado de Segurança nº 24961, Rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 04.03.2005.

fato de que o sistema constitucional dedicou a improbidade administrativa apenas e tão somente ao exame exclusivo do Poder Judiciário, concebendo-o, portanto, “única instituição habilitada a dizer se um cidadão cometeu conduta ímproba”.

Seria possível dizer que, em virtude da ressalva de a decisão reprobatória das contas ter “sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário” do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90 para afastar a inelegibilidade, caberia ao prejudicado recorrer ao Judiciário para denunciar eventual ilegalidade do ato de desaprovação. Contudo, ainda que o Supremo tenha sido mais sensível ao controle de legalidade e do devido processo legal substancial dos atos administrativos⁴⁵, os tribunais ainda são resistentes em promover qualquer controle que se refira ao mérito das decisões das Cortes de Contas⁴⁶. Ou seja, o Judiciário comum ainda não tem se proposto a rever qualquer conclusão em relação ao julgamento das irregularidades ou mesmo pela eventual certificação da presença ou não de um “ato doloso de improbidade administrativa” nessas contas. Nem ao comum, nem ao eleitoral, que não pode rever as razões de rejeição das contas⁴⁷, como visto acima.

Há, ainda, que se atentar para o problema dessa análise sob o

45 “[...] 2. A jurisprudência da Corte é no sentido da possibilidade de controle pelo Poder Judiciário de ato administrativo eivado de ilegalidade ou abusividade, podendo ele atuar, inclusive, em questões atinentes à proporcionalidade e à razoabilidade do ato [...]”. STF, Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 947843, Rel. Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJE 04.08.2016.

46 “[...] 1. Não é cabível ao Poder Judiciário, em princípio, examinar o mérito das decisões emanadas do Tribunal de Contas da União, proferidas no exercício do seu mister constitucional, devendo o controle judicial de tais atos cingir-se à legalidade dos aspectos formais. [...]”. (TRF/5, Ação Cautelar nº 08001382920154058310 PE, Relator: Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, Data de Julgamento: 21/01/2016, 2ª Turma)

47 O que também aplica em relação às condenações por improbidade referentes à alínea “I” do art. 1º, I, da LC nº 64/90: “...”. TSE, Embargos de Declaração em Recurso Ordinário nº 237384, Rel. Min. Luciana Lóssio, Rel. designado Min. Dias Toffoli, publicado na sessão de 17.12.2014.

ponto de vista da precariedade da cognição da Justiça Eleitoral nos processos de registro e de recurso contra a diplomação.

A cognição exauriente da justiça comum a respeito dos fatos será em dois planos distintos: *horizontal e vertical*. Bueno (2010, p. 368) discorrendo acerca dos dois planos, leciona que “no plano horizontal a cognição jurisdicional pode ser parcial ou plena, consoante haja, ou não, limitação aos tipos de pretensão ou de defesa a serem levadas e/ou apreciados pelo magistrado”. Já no que diz respeito à eficácia vertical, sustenta o mesmo autor que, “quanto à intensidade ou profundidade no exercício da cognição, a chamada cognição vertical” pode ser dividida em três espécies, “superficial, sumária e exauriente” (BUENO, 2010, p. 370). O julgamento da ação civil pública será, no *plano horizontal*, plena, na medida em que não haverá qualquer fundamento relativo aos fatos e condutas ali trazidas que fugirá ao seu conhecimento. De igual forma, no *plano vertical*, a cognição será exauriente, uma vez que a profundidade na análise é indiscutível em relação aos fatos, à responsabilidade, ao elemento subjetivo, ao enquadramento das condutas de acordo com os artigos 9º a 10º e, ainda, à dosimetria das penas do art. 12.

Esse duplo aspecto (pleno e exauriente) de cognição não pode ser alcançado em sede de registro de candidatura, especialmente quando o ato doloso de improbidade é analisado também incidentalmente às razões de rejeição das contas, as quais também não são fruto de um processo de cognição plena perante o Tribunal de Contas e ao Legislativo competente. A deficiência de análise é, portanto, ainda mais evidente. A apreciação da Justiça Eleitoral não pode ser aprofundada, até porque tais fatos apenas compõem uma questão incidental ao mérito do que cabe ao órgão especializado fazer: reconhecer ou não a inelegibilidade arguida no registro de candidato ou no recurso contra a diplomação.

Ou seja, em hipótese alguma a Justiça Eleitoral conhecerá dos fatos pretensamente “improbos” e “dolosos” com a mesma profundidade da justiça comum em apreciação de uma ação de improbidade

prevista na Lei nº 8.429/92. Tal análise será ainda mais deficiente quando essa cognição é também dependente do que foi expressamente consignado na decisão de rejeição de contas, ainda que aos Tribunais de Contas, como já dito, seja atribuída a ampla competência para a análise financeira e de legalidade e contas públicas. Uma análise exauriente sempre demandará, além de *ampla dilação probatória* acerca do ato supostamente ímprobo, *tempo* para a análise da demanda, ambos impossíveis nos processos de aferição de inelegibilidade⁴⁸.

A preocupação com a certeza (processual) em relação à improbidade administrativa está expressa tanto no art. 15 da Constituição quanto na própria Lei nº 8.429/92, quando exigem o trânsito em julgado da sentença condenatória para a eficácia das penas de suspensão dos direitos políticos e perda da função pública⁴⁹. Preocupação esta que, como se vê, não teve a Lei da Ficha Limpa. Nem com a certeza condenatória, nem com o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelo prejudicado em eventual decisão de indeferimento do registro.

A garantia do contraditório e da ampla defesa deve ser plena em relação a todas as matérias de impugnação a uma candidatura na seara eleitoral. Especialmente após a consagração do *contraditório substancial* pelo CPC/2015⁵⁰, sempre que uma demanda eleitoral tiver como objeto a restrição ou mitigação de direitos políticos fundamentais, que decidam ou afetem a esfera subjetiva de garan-

48 [...] A cognição exauriente pressupõe, por definição, a existência de tempo hábil para formação da convicção do juiz” (BUENO, 2010. p. 371).

49 “Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”. Norma aplicável ao processo eleitoral: “Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

50 “Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício”.

tias inerentes à elegibilidade ou inelegibilidade do interessado, ou, ainda, a perda de mandato eletivo, deve ser pleno o exercício do contraditório. Para que eventual incidência da sanção seja justa e adequada, deve ela dar-se dentro de um processo que atendeu aos ditames do devido processo legal, como configurado pelo art. 5º, LV, da Constituição. Como atentam Rodrigues e Jorge (2014, p. 297) “não é por acaso que as demandas eleitorais que culminam nestas sanções devem seguir, regra geral, o ‘rito ordinário’ da legislação eleitoral, onde o exercício do contraditório é pleno e a cognição do magistrado é exauriente”

Assim, ainda que os processos nos Tribunais de Contas pautem-se por uma plenitude de análise legal e financeira dos entes fiscalizados, conferindo formalmente (não tecnicamente) contraditório e direito de defesa aos interessados, a responsabilização financeira dos Tribunais de Contas não se confunde à responsabilização pelos atos de improbidade administrativa. Por isso mesmo é que, repita-se, o reconhecimento expresso e aplicação das sanções previstas na Lei Federal nº 8.429/92 somente cabe aos órgãos jurisdicionais competentes, entre os quais não está a Justiça Eleitoral e, no devido processo legal cabível, que não é o de registro ou o do recurso contra a diplomação, nos quais somente incidentalmente serão analisados os fatos reconhecidos na decisão que desaprova as contas, sequer o ato improbo.

Admite-se que a defesa que se fez aqui não é bem vista pela jurisprudência e fulminaria a eficácia da inelegibilidade da alínea “g” em discussão. Todavia, tais argumentos devem ser levados em conta no momento de serem estabelecidos limites para a profundidade da análise das contas pela Justiça Eleitoral nos registros de candidatura e recursos contra a diplomação, bem como na verificação *in concreto* da existência de todos os elementos da inelegibilidade: a insanabilidade da irregularidade e a qualificação ímproba e dolosa na conduta do responsável pelas contas desaprovadas.

Sem a presença expressa de tais elementos na decisão que re-

jeita as contas, não é possível à Justiça Eleitoral qualquer exercício de presunção em prejuízo à elegibilidade do candidato.

4 Considerações finais

Como visto, desde o julgamento dos REs nº 848826 e 729744, a jurisprudência do STF e do TSE se consolidou no sentido de que, no caso de Chefes do Executivo, tanto nas contas de governo (inciso I do art. 71), quando nas contas de gestão (inciso II do art. 71), quando aqueles atuam como ordenadores de despesas, é o Poder Legislativo correspondente o “órgão competente” para fins de incidência a inelegibilidade da alínea “g” do art. 1º, I, da LC nº 64/90. Ainda que tal entendimento tenha privilegiado o controle de ordem política inerente à tripartição harmônica dos poderes, consagrado nos artigos 31 e 71 da Constituição, ele deixou de lado alguns importantes argumentos tecidos pelo Min. Luiz Fux em sua posição das *capacidades institucionais*.

Como visto, desde a vigência da Lei nº 135/2010, o TSE tem se inclinado extrair os elementos cumulativos dessa inelegibilidade dos fatos reconhecidos expressamente nas razões de rejeição das contas, sem realizar presunções em prejuízo dos candidatos, sem proceder ao reenquadramento das irregularidades verificadas ou mesmo imiscuir-se no acerto ou desacerto das decisões. Como resultado, a primazia da técnica no julgamento das contas contribui muito com decisões mais claras e bem fundamentadas, o que levaria a uma maior previsibilidade e segurança nos julgamentos dos registros impugnados com fundamento na alínea “g” (ainda que nos casos das contas de governo o entendimento não se aplicasse).

Por outro lado, ainda que os Tribunais de Contas possuam ampla competência (e função primordial) de análise legal e financeira da gestão dos recursos públicos, não são eles os órgãos competentes para o reconhecimento e sancionamento das condutas ímprobas

previstas na Lei nº 8.429/92. Menos ainda as Câmaras Municipais. A própria Justiça Eleitoral apenas recebeu da “Ficha Limpa” esse poder incidental nos processos de verificação de inelegibilidades. É somente no processo da Lei de Improbidade Administrativa que o acusado tem a sua disposição todos os meios de defesa (e defesa técnica obrigatória) para impugnar os fatos ilícitos imputados, o enquadramento jurídico das condutas e as sanções a serem aplicadas de acordo com a proporcionalidade e a razoabilidade.

O TSE já caminha bem ao ser fidedigno ao que fora expressamente consignado no julgamento das contas. Ao exigir nos fundamentos da rejeição elementos que revelem a verificação concreta do ato ímprobo e que a conduta do responsável tenha ocorrido com “dolo, má-fé em dilapidar a coisa pública ou a ilegalidade qualificada em descumprir as normas de gestão”, como visto em julgados recentes. Admite-se que, pela atual redação do dispositivo da alínea “g”, é impossível a garantia plena ao contraditório e à ampla defesa dos candidatos impugnados no que diz respeito ao reconhecimento do “ato doloso de improbidade administrativa”, já que sequer no julgamento das contas há espaço devido para tal cognição. Mesmo assim, é preciso que a Justiça Eleitoral leve em conta os fatores aqui expostos e tenha um compromisso sério com tais garantias, impondo uma *autocontenção* na profundidade dessa análise incidental das contas nos registros e estabelecendo limites claros à incidência da inelegibilidade da alínea “g” aos casos em exame.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: de acordo com a jurisprudência do STF, STJ e TCU. Rio de

Janeiro: Forense, 2016.

ABREU E SILVA, Guilherme. **A experiência da Lei da Ficha Limpa nas Eleições de 2012: uma análise do perfil dos impugnados e dos reflexos da aplicação da Lei.** 2015. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Sociais. Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, 2015.

AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARROS FILHO, Fernando do Rego. Evolução do controle externo nos vinte e cinco anos da Constituição. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito constitucional brasileiro: organização do Estado e dos poderes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 2.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1.

CÂNDIDO, Joel José. **Inelegibilidades no direito brasileiro.** 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2003.

CRETELLA JUNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 24, n. 94, p. 183-98, abr./jun. 1987.

CYRINEU, Rodrigo. Da inconstitucionalidade da alínea “g” da Lei da Ficha Limpa por violação ao postulado da reserva de jurisdição em matéria de improbidade e do “due process of law”. *In*: CICLO DE DEBATES DA ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO - ABRADep, 2017. [Anais...] Belo Horizonte. 2017.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Aaministrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, n. 109. p. 61-89, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>. Acesso em: 18 abr. 2019.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GABARDO, Emerson; ROCHA, Iggor Gomes. Improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos no contexto da preponderância pragmática do interesse público. *In*: SANTANO, Ana Cláudia; SALGADO, Eneida Desiree. (org.). **Direito eleitoral: debates Ibero-americanos**. Curitiba: Íthala, 2014, p. 257-74.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEBRÃO, Roberto Mercado; GOMES, Emerson Cesar da Silva; MOURÃO, Licurgo. Fiscalização financeira e orçamentária. *In*: HORVARD, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NOBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PENTEADO, Ricardo. Inelegibilidade por desaprovação de contas públicas (Lei nº 64/90, art. 1º, inciso I, alínea “g”). *In*: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina (org.). **Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral**. Belo horizonte: Arraes Editores, 2012. p. 43-55.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim. **Manual de direito eleitoral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ZILIO, Rodrigo Lòpez. **Direito eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.