

# D

## a inelegibilidade por rejeição de contas por parte de prefeitos municipais.

### Walber de Moura Agra

Mestre pela UFPE. Doutor pela UFPE/Università degli Studi di Firenze. Pós-doutor pela Università Montesquieu Bordeaux IV. Visiting research scholar of Cardozo Law School. Professor visitante da Università degli Studi di Lecce. Professor visitante da Università Montesquieu Bordeaux IV. Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais (Ibec). Membro correspondente do Centre d'Études et de Recherches sur les Droits Africains et sur le Développement Institutionnel des Pays en Développement (Cerdradi). Professor da Universidade Católica de Pernambuco. Procurador do Estado da Pernambuco. Advogado. Conselheiro seccional da OAB-PE. Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-PE. Vice-diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral.

### Jéssica Maria Mendonça de Lima Melo

Bacharela em Direito. Pós-graduação em andamento pela Escola Superior da Advocacia/Tribunal Regional Eleitoral. Advogada.

### Sumário

1. A incorporação de valores pela Constituição e a primazia de probidade administrativa
2. Pressupostos para a incidência da inelegibilidade por rejeição de contas
3. Conceito de irregularidade insanável
4. Da necessidade de configuração de ato doloso de improbidade administrativa
5. Da necessidade de decisão irrecurável por órgão competente
6. Da inexistência de provimento judicial suspensivo
7. Da necessidade de a atividade desenvolvida ser de ordenador de despesa
8. Da imputação de inelegibilidade

### Bibliografia

#### 1 A incorporação de valores pela Constituição e a primazia de probidade administrativa

A encampação de valores pela Constituição consubstanciada na primazia de probidade administrativa torna-se inexorável para a compreensão da hodierna incorporação de valores pelo Texto Constitucional, *conditio sine qua non*, uma retrospectiva histórica acerca do positivismo kel-seniano. Certamente, a história demonstra que o ordenamento jurídico em tempos pretéritos, isto é,

em boa parte do século XX, era composto de um sistema invariavelmente normativo, cujo escopo seria alcançar uma pureza metodológica das normas jurídicas, através de um corte epistemológico e de uma depuração axiológica.

## O constitucionalismo moderno torna-se uma facticidade lógica entre o Direito e a democracia.

Tal método tinha o apanágio de tergiversar a lógica estrutural do direito das injunções do jusnaturalismo, da utopia da justiça, da metafísica dos valores, dos aspectos sociais da sociologia e das origens históricas dos costumes (KELSEN, 1998, p. 291-293). O escopo era expurgar a discricionariedade do intérprete autêntico do Direito, retirando qualquer esfera subjetiva e valorativa da hermenêutica jurídica, proporcionando ao Estado-juiz uma mera condição de ser um instrumento de reprodução literal do ordenamento jurídico. O juiz nessa época era, segundo Montesquieu (1973, p. 91), *la bouche de la loi*.

É cediço que após a Segunda Guerra Mundial o constitucionalismo passou por uma inexorável mutação, isto é, o Direito atravessou um processo de evolução social, no qual a *Lex Mater* começou a absorver valores jurídicos, políticos e morais que a sociedade considera como imprescindíveis. As-

sim, o constitucionalismo moderno torna-se uma facticidade lógica entre o Direito e a democracia.<sup>1</sup>

O neoconstitucionalismo é propulsionado pelos seguintes aspectos: a) falência do padrão normativo, que fora desenvolvido no século XVIII, baseado na supremacia do parlamento; b) influência da globalização; c) pós-modernidade; d) superação do positivismo clássico; e) centralidade dos direitos fundamentais; f) diferenciação qualitativa entre princípios e regras; g) revalorização do Direito (ROCHA, 1994, p. 187).

Em sentido similar, ressalta Djalma Pinto (2011, p. 382) que o ato ofensivo à moral tornou-se não apenas imoral, mas, além de ilegal, inconstitucional, sem validade alguma. André Ramos Tavares distingue o alcance dos conceitos de moralidade administrativa e de moralidade comum apontando ser a moralidade administrativa diversa da moralidade comum, composta que é aquela das regras de boa administração, de exercício regular do múnus público, de honestidade, de boa-fé, de equidade, de justiça, e regras de conduta extraíveis da prática interna da administração (TAVARES, 2010, p. 1.323).

Nesse sentido, suscite-se o magistério de Marinela, sob o qual a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, haja vista que, enquanto esta se preocupa com a distinção entre o bem e o mal, aquela é composta de correção de atitudes e de regras de boa administração, partindo-se da ideia da função administrativa, do interesse do povo, do bem comum, conectando mais uma vez a moralidade administrativa ao conceito de bom administrador (MARINELA, 2013, p. 39).

Assim, a moralidade deixa de ser um mandamento de cunho meramente retórico, cujo objeto seria a boa conduta individual e passa a ser um mandamento imperativo, de força constitucional, dotado de supremacia e supralegalidade, ostentando um conteúdo de valor substancial na inexorável tutela do interesse público.<sup>2</sup> Por muito tempo, perdeu-se a máxima de que “um ato imoral não

1. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. t. II, p. 198, apud TAVARES, 2010, p. 133.

2. “O princípio da moralidade administrativa – enquanto valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico – condiciona a legitimidade e a validade dos atos estatais. A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado” (ADI nº 2.661-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 5/6/2002, P, DJ de 23/8/2002).

é ilegal”. Tal distorção forcejava que a sociedade suportasse essa teratologia por parte dos gestores públicos, sob o arrimo de que o ato seria apenas imoral, mas não ilegal. Logo, um dos valores mais importantes positivados pelo Texto Constitucional é a moralidade.

Não se pode olvidar a preciosa distinção entre moral e Direito feita por Hans Kelsen, pela qual o insigne jurista aponta que a distinção básica entre os dois institutos está na ausência de coercibilidade da moral, isto é, desprovida de qualquer sanção, vinculando apenas a subjetividade do ser humano no seu sentido *de per se*.<sup>3</sup>

No Brasil, as Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967, EC nº 1/1969 tipificaram como crime de responsabilidade do presidente da República atos antagônicos à probidade administrativa e à moralidade.

Seguindo esse jaez, o legislador da Constituinte de 1988 elencou no art. 37 da Carta Magna, dentre o rol dos princípios que regem a Administração Pública, a questão da moralidade, dotando-a não apenas de *status* de legalidade, mas de supremacia e supralegalidade, consistindo em uma diretriz in-delével do operador jurídico, no que serve de pressuposto para validade de todo ato administrativo, seja vinculado ou discricionário (PINTO, 2011, p. 382).

Tal fenômeno é decorrência lógica da preocupação da sociedade com a tutela da moralidade e com a probidade administrativa por parte dos gestores públicos, durante o exercício do mandato, em respeito inexorável com a *res publica*. Tal primazia tem a função de afastar do certame eleitoral aqueles cidadãos que praticam atos discrepantes com a moralidade e com a probidade administrativa, vetores que a sociedade espera que sejam seguidos com denodo por todos os homens públicos.

Contextualiza-se que, teorizado, primordialmente, por Maurice Hauriou, o princípio da moralidade administrativa foi desenvolvido graças à jurisprudência do Conselho de Estado francês,

segundo a qual os atos jurídicos administrativos são fiscalizados com base no princípio da legalidade. A conformidade desses atos aos princípios basilares da boa administração, determinante necessária de qualquer decisão administrativa, é fiscalizada para evitar qualquer desvio de poder, cuja zona de policiamento é a zona da moralidade administrativa. Assim, esclarece o reverenciado autor que os agentes públicos não só precisam agir de acordo com as leis jurídicas vigentes como também com respeito à ordem interna da instituição pública. Dessa forma, Hauriou construiu a ideia de moralidade administrativa a partir da noção de boa administração, que se caracterizaria sempre que o agente conseguisse atender satisfatoriamente ao interesse coletivo tutelado pela norma jurídica (HAURIOU, 1900-1901, p. 439).

A fiscalização desse bom administrador não poderia se restringir à legalidade e deveria se estender ao exame dos motivos e fins do ato. Nesse sentido, Hauriou buscou suprir esse controle da moralidade administrativa através da teoria do desvio de poder, transformando a moralidade, como regra de conteúdo moral, em regra jurídica.<sup>4</sup>

No Brasil, o estudo da moralidade administrativa teve o pioneirismo do professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho em 1974, planteando que a Administração Pública não poderia agir de forma maliciosa ou astuciosa (FRANCO SOBRI-NHO, 1974, p. 115). Em comentário à doutrina

3. “O Direito só pode ser distinguido essencialmente da Moral quando – como já mostramos – se concebe uma ordem de coação, isto é, como uma ordem normativa que procura obter uma determinada conduta humana ligando à conduta oposta um acto de coerção socialmente organizado, enquanto a Moral é uma ordem social que não estatui quaisquer sanções desse tipo, visto que suas sanções apenas consistem na aprovação da conduta conforme as normas e na desaprovação da conduta contrária às normas, nela não entrando sequer em linha de conta, portanto, o emprego da força física” (KELSEN, 1984, p. 99).

4. “Le contrôle du détournement de pouvoir peut s’analyser comme un contrôle de la moralité administrative. Quand il est retenu par le juge, le motif d’annulation détournement de pouvoir stigmatise l’administration. Le juge reconnaît que l’administration a manqué à son devoir de moralité” (HAURIOU, 1900-1901, p. 456).

francesa retrocitada, Celso Antônio Bandeira de Mello argui que a Administração e seus agentes têm de atuar em conformidade com os princípios éticos, assinalando que violá-los implica transgressão ao próprio direito, configurando verdadeira ilicitude que assujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal (CF) de 1988 (MELLO, 1992, p. 61).

## O princípio da moralidade administrativa compreende os cânones da lealdade e da boa-fé.

Resta irrefutável que não há como definir precisamente o conteúdo do princípio da moralidade, em razão de sua fluidez e maleabilidade. A verdade é que se trata de um conceito jurídico indeterminado que exige uma pré-compreensão do operador jurídico, no que, inexoravelmente, sofrerá a injunção de elementos metajurídicos, mas que seus contornos finais apenas serão moldados diante do caso concreto, em que a decisão completará o estipulado pela estrutura normativa.

Do esforço conceitual advém que o princípio da moralidade administrativa compreende, portanto, os cânones da lealdade e da boa-fé, segundo os quais a Administração fica adstrita a proceder perante os administrados com transparência e lisura, sendo-lhe proibida qualquer conduta ardilosa, eivada de malícia, dirigida a confundir, dificultar ou minimizar a densificação dos direitos dos cidadãos.

5. "Princípio da moralidade. Ética da legalidade e moralidade. Confinamento do princípio da moralidade ao âmbito da ética da legalidade, que não pode ser ultrapassada, sob pena de dissolução do próprio sistema" (ADI nº 3.026, Rel. Min. Eros Grau, j. 8/6/2006, P, DJ de 29/9/2006).

A ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p. 187) ensina que o princípio da moralidade administrativa formou-se a partir do princípio da legalidade, ao qual se acrescentou como conteúdo necessário à realização efetiva e eficaz da justiça substancial a legitimidade do Direito.

José Augusto Delgado aponta que, porquanto a legalidade exige que a ação administrativa seja realizada consoante a lei, o princípio da moralidade impõe ao administrador um comportamento que demonstre haver assumido como impulso a sua ação o dever de exercer uma boa administração (DELGADO, 1992, p. 35). Mesmo reconhecendo-se que o princípio da moralidade administrativa tem um substrato ontológico que é autônomo, para que ele tenha eficácia, necessita-se de amparo legal, ou seja, precisa-se que o princípio da legalidade funcione como uma membrana de calibração para que ele possa adentrar no sistema jurídico.<sup>5</sup>

Nesse diapasão, a moralidade administrativa, a partir da Constituição de 1988, passou a ser princípio jurídico explicitamente positivado no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que o preceito moral deixa de ser valor e passa a ser princípio, deixa de ter um caráter teleológico e passa a ter um valor deontológico (GRAU, 1996, p. 78-79).

Ensina Moreira Neto que o conteúdo eminentemente finalístico do princípio da moralidade da Administração Pública não pode ser o único vetor a ser considerado. O interesse dos cidadãos também deve ser atendido. O bom resultado, a que moralmente deve tender a Administração Pública, só pode ser o que concorra à realização da boa administração (MOREIRA NETO, 2001, p. 59). Portanto, após o amadurecimento da doutrina do abuso de poder, desenvolvida a fim de evitar desvios morais na aplicação das normas, a seara administrativa investiu no mencionado instituto, como meio de assegurar o cumprimento dos fins exigidos pela lei e pelo interesse público, consubstanciando exemplos do reencontro do Direito com a *mores* (SOUZA, 1960, p. 68).

Foi com esse intento que o legislador infraconstitucional, por meio da Lei Complementar (LC) nº 64, incluiu, dentre diversos outros casos de inelegibilidades, aquela decorrente de rejeição de contas no que tange ao exercício de cargos ou funções públicas, desde que, obviamente, nos casos de irregularidade insanável configurada por atos dolosos de improbidade administrativa, decorrentes de decisões administrativas imutáveis (MELLO, 2010, p. 34).

Diante do exposto, a inelegibilidade infraconstitucional contida na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 configura-se um invariável escudo protetor do interesse público contra a corrupção, o desvio de finalidade e a improbidade administrativa na administração da coisa pública. O objetivo formulado nessas linhas é tentar dissecar a inelegibilidade referente à rejeição da prestação de contas de prefeitos municipais.

## 2 Pressupostos para a incidência da inelegibilidade por rejeição de contas

Consoante as lições do professor Ruy Cirne Lima (1987, p. 21), administrar a coisa pública é atividade de quem não é senhor absoluto de coisa própria, mas constitui gestão de coisa alheia, de patrimônio alheio, do povo, da própria sociedade, de interesse indisponível. No mesmo sentido leciona Celso Antônio Bandeira de Mello que na administração os bens e os interesses “não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador”, muito pelo contrário, impõem-se ao gestor público a obrigação de velá-los, mantendo a finalidade para a qual estão adstritos (MELLO, 2006, p. 46).

Dessa forma, a perda do *ius bonorum* decorrente da inelegibilidade em apreço tem o escopo de afastar do poder os maus gestores, que não tiveram o necessário dever de cuidado e de probidade administrativa para com o erário e com a socieda-

de em geral, traido a confiança depositada pelo povo.

Inicialmente, segundo o ministro Carlos Ayres Britto, a inelegibilidade contida na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 exigia três requisitos cumulativos, sendo dois positivos e um de cunho negativo: a) rejeição, por vício insanável, de contas alusivas ao exercício de cargos ou funções públicas; b) natureza irrecorrível da decisão proferida pelo órgão competente; c) inexistência de provimento suspensivo, emanado do Poder Judiciário. Nesse sentido, aduz que se trata de requisitos inexoravelmente autônomos entre si, ao passo que basta a ausência de um deles para que a cláusula de inelegibilidade deixe de incidir (Ac. de 18/12/2008 no ED-AgR-Respe nº 31.942, Rel. Min. Carlos Ayres Britto).

Para efeito de orientação desse estudo, preferiu-se uma elencação mais extensa, motivada pelas alterações efetuadas pela LC nº 135/2010. Nesse diapasão são necessários os seguintes pressupostos para a configuração da inelegibilidade referida:

- a) existência de prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas;
  - b) que os gestores tenham agido como ordenadores de despesa;
  - c) irregularidade insanável;
  - d) que haja decisão irrecorrível, de órgão competente, rejeitando as contas prestadas;
  - e) tipificação de ato doloso de improbidade administrativa;
  - f) que o parecer do Tribunal de Contas não tenha sido afastado pelo voto de dois terços da Câmara de Vereadores respectiva;
  - g) inexistência de provimento suspensivo provindo de instância competente do Poder Judiciário.
- Assim, em síntese: a obrigatoriedade de prestar contas necessita provir de parâmetro legal, abrangendo o exercício de cargos ou funções públicas, incidindo sobre os cidadãos que exercem a função pública de forma permanente ou provisória. Os gestores têm que exercer sua função enquanto or-

denadores de despesas, ou seja, alocando recursos públicos para atender a demandas da população. A decisão do órgão competente deve ser no sentido de rejeitar as contas em razão de vício insanável, no que atesta a alta mácula da conduta ensejada. O ato impugnado tem que ser perpetrado na modalidade dolosa, concretizando ato de improbidade administrativa, sendo este um acinte aos parâmetros de moralidade que devem nortear a coisa pública. Por último, que a Câmara de Vereadores não tenha afastado a decisão do Tribunal de Contas pelo *quorum* de dois terços de votos e que não haja a existência de um provimento judicial, que pode ser de qualquer natureza, desde que apto a conferir efeito suspensivo à decisão de rejeição de contas.

## A definição de irregularidade insanável configura-se uma grande celeuma normativa.

Resta indubitável que os requisitos supramencionados são de configuração obrigatória para que a conduta típica possa ser consubstanciada. Falando um desses elementos, não pode ser ventilada a imputação da inelegibilidade.<sup>6</sup>

Desta feita, imperiosa a análise com bastante acuidade para atestar a existência de cada um desses requisitos e a inexistência de afastamento

6. “[...] I. A inelegibilidade do 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 poderá ser efeito secundário desse ato administrativo, verificável no momento em que o cidadão se apresentar candidato em determinada eleição. De fato, como nem todas as desaprovações de contas ensejam a causa de inelegibilidade referida naquele dispositivo, a incidência da norma pressupõe o preenchimento de requisitos cumulativos, quais sejam: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido à irregularidade insanável; iv) desaprovação de contas que revele ato de improbidade administrativa, praticado na modalidade dolosa; v) não exaurimento do prazo de oito anos contados da decisão; e vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário” (Recurso Especial Eleitoral nº 9229, Acórdão, Rel. Min. Luiz Fux, publ. DJE de 30/10/2017, p. 32).

da decisão de rejeição ou de decisão judicial suspendendo os efeitos da rejeição de contas. Nesse mister de verificação subsuntiva descabe qualquer tipo de recurso hermenêutico *praeter legem* ou de voluntarismos judiciais. Não se atestando rigidamente os requisitos mencionados, não se pode ventilar a aplicação da inelegibilidade.

### 3 Conceito de irregularidade insanável

A definição de irregularidade insanável configura-se uma grande celeuma normativa, atravessando tanto a esfera doutrinária quanto a seara jurisprudencial, mormente por se tratar de conceito jurídico indeterminado. Tal fenômeno deve ser tratado com zelo, orientado pelo princípio da proporcionalidade, evitando o avultamento de um processo de judicialização, o que implica crescer forte insegurança ao sistema jurídico.

Por irregularidade insanável deve-se entender condutas ilícitas e de gravidade majorada, decorrentes de atividades realizadas por gestores públicos com *animus dolandi*, munidas de dolo e de má-fé. Tais condutas, além de contrárias ao interesse público e ao dever de probidade de todo gestor público, ferem de morte os princípios constitucionais norteadores da atividade da Administração Pública (GOMES, 2016, p. 314).

Insta salientar que uma irregularidade é insanável quando não puder ser convalidada em sanável, isto é, quando não se tratar apenas de violação aos aspectos formais, mas que viole, dolosamente, a essência do próprio ato examinado, tornando-a impossível de ser corrigida. Esse tipo de mácula exclui todos os outros tipos de irregularidades, principalmente os de natureza formal e aqueles considerados de pequena monta. São as insuperáveis, incuráveis em razão da gravidade do acinte praticado.

Joel José Cândido (1999, p. 185-186) plantea que irregularidade insanável é aquela que não pode mais ser corrigida, sendo insuprível e irreversível, além de se caracterizar como improbidade

administrativa. Para Adriano Costa, a decisão de rejeição de contas deverá versar a existência de irregularidade insanável, que atente contra a moralidade, a economicidade, a razoabilidade, a publicidade ou qualquer outro valor tutelado pelo ordenamento jurídico (COSTA, 2006, p. 246). Por sua vez, Edson Resende de Castro ensina que ela traz em si nota da improbidade administrativa, por causar prejuízo ao patrimônio público ou atentar contra os princípios norteadores da administração (CASTRO, 2008, p. 223).

É entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que, para incidência da inelegibilidade da LC nº 64/1990, art. 1º, inciso I, g, torna-se imperioso que a decisão que rejeita as contas deve ter arrimo na atestação de existência de irregularidade insanável, claramente verificada no curso do processo.<sup>7</sup>

Ademais, a insanabilidade pressupõe a prática de ato doloso de improbidade administrativa contrário ao interesse público, configurado pelo benefício do interesse pessoal ou material do gestor público. Assim, torna-se imprescindível para caracterização da irregularidade insanável a configuração do ato de improbidade administrativa ou qualquer outra forma de desvio de valores. Portanto, repita-se: o ato, além de insanável, precisa ser configurado em decisão irrecorrível do Tribunal de Contas, necessitando, ainda, ser enquadrado como atividade dolosa de improbidade administrativa, requisitos sem os quais a inelegibilidade não se concretiza.

Já decidiu a colenda Corte Eleitoral que a omissão no dever de prestação de contas gera a configuração da inelegibilidade por irregularidade de natureza insanável, decorrente de ato doloso de improbidade administrativa, ao passo que o atraso na entrega das contas impossibilita o município de receber novos convênios.<sup>8</sup> Pondera-se, no entanto, que, malgrado a ocorrência de omissão, caso seja demonstrada a regularidade da aplicação dos recursos públicos, bem como evidenciada a inoportunidade de danos ao erário e ausente a demonstração de conduta dolosa,

mostra-se prejudicada a aplicação da inelegibilidade, afastando-se, por conseguinte, o ato ímprobo.<sup>9</sup>

Ressalta-se, ainda, que a apresentação extemporânea das contas apenas constituirá ato de improbidade administrativa, quando verificada a constituição de ato doloso e malversação de recursos públicos.<sup>10</sup> A mesma exigência foi estabelecida para ausência de disponibilização pública das contas da Câmara, também, exige a comprovação de dolo, má-fé ou prejuízo à Administração Pública para que configure conduta dolosa de improbidade administrativa.<sup>11</sup>

Também já decidiu a colenda Corte Eleitoral que a prática de conduta tipificada como crime de responsabilidade possui natureza insanável e, se caracterizar ato doloso de improbidade admi-

7. “[...] 4. Consoante já decidiu esta Corte, ‘a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 só se caracteriza com a existência da rejeição das contas do administrador público por **irregularidade insanável**, configuradora de ato doloso de improbidade administrativa, que implique dano objetivo, isto é, prejuízos concretamente verificados’ (ED-RO nº 703-11/SP, Rel. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, DJE de 11.11.2015)” (Recurso Especial Eleitoral nº 9128, Acórdão, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, publ. DJE, Tomo 173, de 6/9/2017, p. 49-50). No mesmo sentido: TSE, RESPE nº 12.989-RN, Rel. Min. Eduardo Alckmin, DJU de 26/9/1996; RESPE nº 22.704-CE, Ac. nº 22.704, de 19/10/2004, Rel. Luiz Carlos Lopes Madeira; RESPE nº 24.448-ARESPE-MG, Ac. nº 24.448, de 7/10/2004, Rel. Carlos Mário da Silva Velloso.

8. “O não cumprimento pelo gestor público do dever de prestar contas, o que acarreta sua rejeição” (TSE, REspe nº 2437-AM, PSS 29/11/2012). Ac. de 15/12/2010 no AgR-RO nº 261.497, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior.

9. “Impossibilidade de incidência da inelegibilidade prevista nesta alínea quando ausente ato doloso de improbidade administrativa ou intenção de causar dano ao Erário” (Ac.-TSE, de 3/12/2013, no REspe nº 2546; de 30/8/2012, no REspe nº 23383 e, de 8/2/2011, no AgR-RO nº 99574); “A inelegibilidade desta alínea não incide quando demonstrada a regularidade da aplicação dos recursos e ausência de prejuízo ao Erário, a despeito da omissão do dever de prestar contas ou de sua apresentação extemporânea” (Ac.-TSE, de 20/5/2014, nos ED-AgR-REspe nº 27272 e, de 5/12/2013, no AgR-REspe nº 52980).

10. “Apresentação extemporânea de contas somente constitui ato de improbidade administrativa quando evidenciados dolo genérico e malversação de recursos públicos” (Ac.-TSE, de 29/9/2016, no REspe nº 4682).

11. “A ausência de disponibilização pública das contas da Câmara, sem a comprovação de dolo, má-fé ou prejuízo à administração pública, não configura ato doloso de improbidade administrativa” (Ac.-TSE, de 12/12/2012, no AgR-REspe nº 10807).

nistrativa, também, pode vir a ensejar a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1 da LC nº 64/1990.<sup>12</sup>

De outra ponta, meros erros formais ou contábeis não ensejam a inelegibilidade prevista, haja vista a inexistência de mácula ao erário.<sup>13</sup> Pelo princípio da insignificância não deve o ordenamento jurídico se imiscuir em questões ínfimas, que não produzam problemas para a *res publica*. Se houver uma generalização absoluta da interferência jurídica nas questões administrativas, o espaço de decisão política será mitigado de forma a podar a autonomia de vontade da sociedade civil.

A jurisprudência tem se posicionado pela configuração de irregularidade insanável, quando o prefeito não aplica o percentual mínimo de recursos exigidos constitucionalmente para a manutenção e desenvolvimento do ensino e dos recursos previstos no fundo de saúde municipal.<sup>14</sup> Segundo Jairo Gomes, tal renovação jurisprudencial incorporada pela Corte Superior<sup>15</sup> veio a corrigir “erro de interpretação havido no REspe nº 35.395/MG

(DJe de 2-6-2009, p. 34)”, que indicava não constituir irregularidade insanável a não “aplicação de percentual mínimo de receita resultante de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, bem como de educação” (GOMES, 2016, p. 314).

Por fim, perlustrando os precedentes apresentados pelo TSE e assentamentos doutrinários (GOMES, 2016, p. 315), é possível identificar como irregularidades insanáveis: i) atos que impliquem transgressão à Lei de Licitações;<sup>16</sup> ii) inadimplência quanto ao pagamento de precatórios, quando haja disponibilidade financeira para o pagamento;<sup>17</sup> iii) descumprimento legal na realização de operações financeiras, despesas não deliberadas por lei ou regulamento, pagamento indevido de diárias, aplicação de verbas federais repassadas em desacordo com convênio e violação do art. 37, inciso XIII, da CF/1988;<sup>18</sup> iv) despesas que superam o limite constitucional estampado no art. 29-A da CF/1988;<sup>19</sup> v) pagamento de verbas indevidas para vereadores;<sup>20</sup> vi) ausência de repasse à Previdência Social das contribuições recolhidas;<sup>21</sup> vii) o reco-

12. “[...] a prática de conduta tipificada como crime de responsabilidade, o não recolhimento de verbas previdenciárias e o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal possuem natureza insanável e caracterizam atos dolosos de improbidade administrativa, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do artigo 1º da LC nº 64/90 (AgR-RO nº 3982-02/CE, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, PSESS de 13.10.2010)” (Recurso Especial Eleitoral nº 143183, Acórdão, Rel. Min. Luiz Fux, publ. DJE, Tomo 117, de 23/6/2015, p. 88). No mesmo sentido: Ac. de 13/10/2010 no AgR-RO nº 398.202, Rel. Min. Marcelo Ribeiro.

13. “Infração às normas e aos regulamentos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais ou patrimoniais não é suficiente, por si, para se concluir pela prática de ato doloso de improbidade administrativa, cuja equiparação é essencial para a caracterização da inelegibilidade prevista nesta alínea” (Ac.-TSE, de 19/12/2016, no REspe nº 11567). No mesmo sentido: TSE, RESPE nº 14.503, de 25/2/1997, Rel. Min. Ilmar Galvão.

14. “Caracterização de irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa e atrai a inelegibilidade prevista nesta alínea: não aplicação de percentual mínimo de receita resultante de impostos nas ações e nos serviços públicos de saúde” (Ac.-TSE, de 5/2/2013, no AgR-REspe nº 44144).

15. TSE, REspe nº 24659-SP, PSS 27/11/2012; AgRg-REspe nº 22234-SP, PSS 13/12/2012; REspe nº 32574-MG, PSS 18/12/2012.

16. Ac.-TSE, de 23/10/2012, no AgR-REspe nº 5527. AgR-REspe nº 127092-RO, PSS 15/9/2010.

17. REspe nº 25986-SP, PSS 11/10/2012.

18. “A efetivação de despesas não autorizadas por lei ou regulamento, bem como a realização de operações financeiras sem a observância das normas legais” (AgR-REspe nº 8192-GO, PSS 18/10/2012); “Pagamento indevido de diárias” (Ac.-TSE, de 18/12/2012, no AgR-REspe nº 23722); “Aplicação de verbas federais repassadas ao município em desacordo com convênio” (Ac.-TSE, de 1º/10/2014, no AgR-RO nº 34478); “Violação ao disposto no art. 37, XIII, da CF/1988” (Ac.-TSE, de 14/2/2013, no AgR-REspe nº 45520).

19. Ac.-TSE, de 9/10/2012, no REspe nº 11543; REspe nº 11543-SP, PSS 9/10/2012; AgRg-REspe nº 39659-SP, DJe de 17/5/2013 (violação ao art. 29-A, I, da CF/1988).

20. “[...] O pagamento intencional e consciente de verbas a vereadores, por mais de um ano, em descumprimento à decisão judicial, o que acarretou, inclusive, a propositura de ação civil pública por lesão ao erário” (TSE, AgR-REspe nº 9570-SP, PSS 4/9/2012); REspe nº 11543-SP, PSS 9/10/2012; AgRg-REspe nº 39659-SP, DJe de 17/5/2013). “O pagamento indevido de verbas indenizatórias a vereadores a título de participação em sessões extraordinárias” (TSE, AgRg-REspe nº 32908-SP, PSS 13/11/2012). “Desrespeito aos limites previstos no art. 29, VI, da CF/1988” (Ac.-TSE, de 4/12/2014, no AgR-REspe nº 30344 e, de 18/12/2012, no REpe nº 9307).

21. “O recolhimento de contribuições previdenciárias sem o indispensável repasse à Previdência Social” (TSE, REspe nº 25986-SP, PSS 11/10/2012). “Contratação de pessoal sem a realização de concurso público e não recolhimento ou repasse a menor de verbas previdenciárias” (Ac.-TSE, de 2/4/2013, no AgR-REspe nº 25454).

lhimento ou repasse a menor do ISS ou IRPF;<sup>22</sup> e viii) abertura de créditos suplementares sem a devida autorização legal.<sup>23</sup>

#### 4 Da necessidade de configuração de ato doloso de improbidade administrativa

O vocábulo improbidade advém de origem latina, isto é, *improbitate*, cuja tradução significa desonestidade, desonradez, putrefação moral do prefeito municipal. Hodiernamente, identifica-se como improbidade a conduta de gestor público que traiu os parâmetros morais básicos que devem alicerçar a gestão da coisa pública.

### Ato de improbidade é todo aquele que promove o desvirtuamento da Administração Pública.

O ato de improbidade administrativa incide na atuação de forma desonesta do agente público, ou até mesmo do particular, no desempenho de função pública, isto é, de função mantida com a Administração, consubstanciando um acinte aos valores juridicamente tutelados pelo ordenamento jurídico.

Ato de improbidade é todo aquele que promove o desvirtuamento da Administração Pública, afrontando os princípios inexoráveis da ordem democrática e do Estado Democrático Social de Direito, revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, durante o exercício de funções públicas (PAZZAGLINI FILHO, 2002, p. 24). Portanto, pode-se afirmar que qualquer ato ou omissão que importe em enriquecimento ilícito, acarrete dano ao erário ou que viole os princípios que regem a Administração Pública, implícitos ou explícitos, constitucionais ou infraconstitucionais, constitui ato de improbidade administrativa.

Os atos de improbidade administrativa podem ser classificados em três espécies:

- a) atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º);
- b) atos que causam prejuízo ao erário (art. 10);
- c) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Assevera o art. 9º que constitui ato de improbidade administrativa, importando enriquecimento ilícito, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade em entidades públicas ou que recebam orçamento público. Dimana o art. 10 que se configura ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres de entidades públicas ou que recebam orçamento público. Por fim, nos termos do art. 11, classifica-se como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas ou de caráter público.

Torna-se imprescindível a aferição do *animus dolandi* do agente público, isto é, se restou configurado o elemento subjetivo de dolo na sua conduta, como forma imperiosa de aferição e caracterização do ato de improbidade administrativa (DI PIETRO, 2002, p. 687). Caso haja dúvida com relação ao *animus dolandi* em razão de insuficiência de provas, não poderá haver a configuração da rejeição de contas prevista no instrumento legal estudado.<sup>24</sup>

22. “Falta de repasse integral de valores relativos ao ISS e ao IRPF” (Ac.-TSE, de 21/2/2013, no AgR-REspe nº 8975).

23. “Abertura de créditos suplementares sem a devida autorização legal” (TSE, REspe nº 32574-MG, PSS 18/12/2012).

24. “[...] 4. Conforme orientação firmada por este Tribunal Superior, ‘a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 só se caracteriza com a existência da rejeição das contas do administrador público por irregularidade insanável, configuradora de ato doloso de improbidade administrativa, que implique dano objetivo, isto é, prejuízos concretamente →

Questão tormentosa significa que todo ato doloso de improbidade administrativa configura-se uma irregularidade insanável. O entendimento predominante no TSE é o de que os atos dolosos de improbidade administrativa fazem parte do alcance do termo irregularidade insanável, como forma de melhor proteger a coisa pública. Tal entendimento tem arrimo no próprio art. 14 da Carta Magna, que determina a possibilidade de novas causas de inelegibilidade com o escopo de se tutelar a probidade administrativa e a moralidade.<sup>25</sup> Assim, pode-se dizer que todo ato doloso de improbidade administrativa, praticado pelo prefeito municipal, como ordenador de despesa, ensejará, invariavelmente,

---

→ verificados' [...]. Tal situação não ficou caracterizada no caso dos autos. 5. Ademais, em caso de dúvida razoável sobre a configuração do dolo na conduta do agente público, deve prevalecer o direito fundamental à elegibilidade. Precedentes. 6. Agravos regimentais desprovidos” (Recurso Especial Eleitoral nº 29712, Acórdão, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, publ. DJE de 22/8/2017).

25. “[...] 3. Incide a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90, pois houve rejeição de contas públicas referentes a dois exercícios financeiros, em razão de vícios insanáveis que caracterizam atos dolosos de improbidade administrativa, [...]” (Recurso Especial Eleitoral nº 15571, Acórdão, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, publ. DJE, Tomo 63, de 30/3/2017, p. 29). Nesse sentido: Ac. de 15/9/2010 no AgR-RO nº 68355, Rel. Min. Arnaldo Versiani.

26. “[...] 5. Nem toda desaprovação de contas por descumprimento da Lei de Licitações gera a automática conclusão sobre a configuração do ato doloso de improbidade administrativa, competindo à Justiça Eleitoral verificar a presença de elementos mínimos que revelem essa conduta. Precedentes: RO nº 59883/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS de 2.10.2014 e RO nº 58536/ES, Rel. designado Min. Gilmar Mendes, PSESS de 3.10.2014.6. No caso sub examine, das premissas fáticas delineadas no aresto regional, de fato, não é possível reconhecer o caráter doloso dos atos irregulares. Isso porque tais atos não evidenciam, per se, a intenção de causar dano ao erário ou má-fé, enriquecimento ilícito ou lesão grave ao erário, sobretudo se considerados os valores correspondentes às falhas identificadas. 7. Em situações de dúvida sobre o caráter doloso na conduta do candidato, deve prevalecer o direito fundamental ao ius honorum, que se traduz em corolário do princípio da cidadania, configurando-se como excepcionais as restrições a ele estabelecidas. Precedentes: REspe nº 2841/AL, Rel. Min. Napoleão Maia Filho, PSESS de 28.11.2016; REspe nº 115-78/RJ, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 5.8.2014; e AgR-REspe nº 59510/SP, Rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS de 27.9.2012.8” (Recurso Especial Eleitoral nº 31463, Acórdão, Rel. Min. Luiz Fux, publ. DJE, Tomo 107, de 1º/6/2017, p. 41-42). No mesmo sentido: Ac. de 21/10/2004 no RESPE nº 23.565, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira.

a inelegibilidade por rejeição de contas. Todavia, nem toda irregularidade insanável ensejará um ato de improbidade administrativa.<sup>26</sup>

Insta-se ressaltar que a configuração de ato de improbidade exige, portanto, a demonstração do elemento subjetivo na tipificação, representando elemento essencial à punição, sendo o dolo exigido para os casos dos arts. 9º e 11, e o dolo ou a culpa para as hipóteses do art. 10, todos da Lei nº 8.429/1992.

No que tange aos arts. 9º e 11, ambos da Lei nº 8.429/1992, que tipificam os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito e que atentam contra os princípios da Administração Pública, respectivamente, embora omissos os dispositivos, tem-se que o elemento subjetivo exigido é o dolo. Afinal, como defendido por José dos Santos Carvalho Filho, não é razoável a percepção de vantagem indevida por servidor ou violação de princípio mediante imprudência, imperícia ou negligência (CARVALHO FILHO, 2012, p. 554). Qualquer ação apta a gerar enriquecimento ilícito pressupõe a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido, sem ela foge-se da tipicidade indicada (OSÓRIO, 2014, p. 215). Tem-se que o ilícito é, via de regra, doloso, despontando-se culposo apenas quando expressamente previsto em lei, caso contrário entra-se na seara de atos jacobinos, em que Robespierre tentou alcançar a virtude com a guilhotina.

No pertinente ao art. 10 da Lei nº 8.429/1992, em tratamento dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, verberou o legislador que o elemento subjetivo pode ser o dolo ou a culpa. Mesmo diante da clarividência do permissivo legal, Isabela Giglio Figueiredo sustenta que é impossível a existência de forma culposa de improbidade, sob a consideração de que o dolo faz parte da essência do conceito, enquanto a possibilidade de que o elemento subjetivo seja também a culpa alarga o preceito constitucional, sendo premente a declaração de inconstitucionalidade parcial

sem redução de texto do dispositivo, declarando incompatível o termo “culpa” (idem, p. 146-148).

## O sentido de julgar contas é examiná-las, conferir-lhes exatidão.

Diante do comando deontológico do mencionado dispositivo, essa discussão está superada, possibilitando-se a ocorrência da lesão ao erário prevista no art. 10 tanto por dolo quanto por culpa. O referido dispositivo tipifica um ato voluntário dirigido à lesão ocasionada por um ato culposo, causado por um desleixo, pela negligência no implemento das obrigações, por um descontrole administrativo, justificando-se a escolha legislativa em razão da relevância da tutela do patrimônio público (GIACOMUZZI, 2013, p. 308; RIZZARDO, 2009, p. 467; CARVALHO FILHO, 2009, p. 1.024; OSÓRIO, 2014, p. 216; PAZZAGLINI FILHO, 2009, p. 63; GARCIA; ALVES, 2010, p. 343). No mesmo sentido têm entendido as Turmas do Superior Tribunal de Justiça, fazendo referência à indiscutibilidade da questão.<sup>27</sup>

Por derradeiro, inexistente necessidade de que haja o trânsito em julgado de decisão judicial para configuração do ato doloso de improbidade administrativa, bem como a própria existência de ação em curso na Justiça comum para análise de tal ato. O que se exige é que tenha havido a caracterização da irregularidade insanável, por ato doloso de improbidade administrativa, por parte do Tribunal de Contas (GOMES, 2016, p. 325).

### 5 Da necessidade de decisão irrecorrível por órgão competente

O sistema brasileiro de controle das atuações dos administradores públicos encontrou o seu apogeu após o advento da *Lex Mater* de 1988, com

a dilação do feixe de atuação das cortes de contas e do controle judicial sobre os atos administrativos. Tal desiderato tem o mister institucional de fortalecer os mecanismos para tutela do erário, ofertando uma maior proteção à coisa pública.<sup>28</sup>

A análise do referido órgão é um ato de fiscalização, atendo-se a parâmetros legais e a cálculos matemáticos e financeiros, sem a possibilidade de adentrar no caráter político das decisões. O relatório deve ser minucioso, robustecido com dados exaurientes que permitam uma interpretação clara por parte dos membros do Poder Legislativo.

Esclarece Cretella Júnior que a expressão “julgar as contas” não pode levar à ilação de que haveria o exercício de funções judicantes, como o exercido pelo Judiciário. O sentido de julgar contas é examiná-las, conferir-lhes exatidão, ver se estão certas ou erradas, tratando-se de função matemática, contábil, não de natureza jurisdicional (CRETELLA JÚNIOR, 1993, p. 2.797).

O art. 71 da CF delegou ao Tribunal de Contas um feixe de funções, inclusive aquelas pertinentes à consulta e à apreciação. O inciso I do art. 71 confere competência ao Tribunal de Contas para apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes do Poder Executivo. Assim, o mencionado órgão emite um parecer prévio que deve ser enviado ao Poder Legislativo. O parecer é meramente opinativo, sendo de caráter técnico auxiliar, não vinculando os membros do Poder Legislativo a seguir a lume as diretrizes elaboradas, tendo uma função apenas de orientação. Assim, pode, perfeitamente, o Tribunal de Contas entender pela rejeição das contas de um determinado gestor público e a Câmara Legislativa entender por aprová-las. Todavia, adverte Jairo Gomes que nessas hipóteses o que se afasta é apenas a inelegibilidade, de modo a não eximir o ordenador

27. STJ, 2ª T., REsp nº 1.140.544-MG, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 15/6/2010, DJe de 22/6/2010.

28. Cf. CAVALCANTI, 2007, p. 7.

das despesas tidas por irregulares pelo tribunal de suas responsabilidades (GOMES, 2016, p. 326).

Não obstante, no que concerne à função julgadora, prevista no inciso II do art. 71 da CF, compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, 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. Nesse caso, as contas devem ser prestadas diretamente ao Tribunal de Contas, que tem uma espécie de competência originária, outorgada pela Carta Magna, para emitir um posicionamento definitivo, e não apenas um parecer opinativo. Assim, é cediço que no primeiro caso trata-se de responsabilidade política do gestor, ao passo que no segundo trata-se de responsabilidade técnico-jurídica.

Não restam dúvidas de que a decisão irrecorrível terá que provir, segundo os regulamentos específicos e os estatutos legais, dos Tribunais de Contas de cada Estado específico para julgar os prefeitos municipais, sem que este direcionamento possa provir de órgãos judiciais ou do Poder Judiciário. O pronunciamento irrecorrível, inexoravelmente, deve ser oriundo do Tribunal de Contas

competente para examinar o dispêndio realizado pelo chefe do Executivo.

Como o próprio étimo da palavra deixa cristalino, a decisão deve ser irrecorrível, ou seja, aquelas que não são proferidas de forma monocrática, mas que são reanalisadas de forma plural, colegiada, aprimorando o posicionamento anterior proferido e dando-lhe maior legitimidade, expurgando vícios que porventura possam maculá-las. A irrecorribilidade se traduz, na seara administrativa, pela inexistência de recurso administrativo, com a fase recursal plenamente exaurida, assegurando ao prefeito que teve suas contas rejeitadas o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (CF, art. 5º, inciso LV).

A irrecorribilidade da decisão é atinente às esferas do Tribunal de Contas, não há óbice legal, muito pelo contrário, há expressa previsão constitucional, segundo o art. 31, § 2º, que comina que o Poder Legislativo, pelo *quorum* de dois terços de votos, pode afastar a imputação de inelegibilidade. Ela continua sendo irrecorrível nas esferas do Tribunal de Contas, mas a inelegibilidade pode ser afastada se a Câmara de Vereadores deliberar em sentido contrário, com o *quorum* específico e em decisão fundamentada.

É certo que a referida inelegibilidade apenas se concretizaria se a Câmara de Vereadores não rejeitasse o parecer do Tribunal de Contas, com o *quorum* de dois terços de votos, haja vista a previsão do art. 31, §§ 1º e 2º, da CF. Ademais, o texto constitucional expõe que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, sendo o parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar.<sup>29</sup>

A decisão do Tribunal de Contas tem a taxionomia de uma decisão administrativa, não fazendo coisa julgada no aspecto material, o que permite a apreciação de seus pressupostos de legalidade por parte do Poder Judiciário. Ela apresenta o tônus

29. "Agravo Regimental. Recurso Ordinário. Registro de Candidatura. Deputado Estadual. Inelegibilidade. LC nº 64/90, art. 1º, I, g. Alteração LC nº 135/2010. Rejeição de contas públicas. Prefeito. Órgão competente. Câmara Municipal. Provimento judicial. Desprovemento. 1. A despeito da ressalva final constante da nova redação do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, a competência para o julgamento das contas de Prefeito, sejam relativas ao exercício financeiro, à função de ordenador de despesas ou à de gestor, é da Câmara Municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal. Precedente. 2. Cabe ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio, salvo quando se tratar de contas atinentes a convênios, pois, nesta hipótese, compete à Corte de Contas decidir e não somente opinar. [...]" (TSE, Ag-RO nº 420467-CE, PSS 5/10/2010).

No mesmo sentido: AgR-RO nº 433.457-CE, PSS 23/11/2010; AgR-REspe nº 323.286-MA, PSS 7/10/2010; AgR-RO nº 440.692-PB, PSS 5/10/2010; REspe nº 200-89-RJ, PSS 18/10/2012; REspe nº 120-61-PE, PSS 25/9/2012.

de coisa julgada formal, no sentido de que, uma vez proferida a “última” decisão, não mais pode ser revista nesta seara, cabendo apenas ao Poder Judiciário desfazer o ato quando houver impugnação.

A coisa julgada administrativa não obsta que eventuais irregularidades formais ou ilegais sejam submetidas à apreciação do Poder Judiciário. Assim, tem-se como principal diferença entre a coisa julgada administrativa e a coisa julgada jurisdicional a possibilidade de alteração do *decisum*. Isso porque a irrecorribilidade administrativa é mais flexível e pode ser alterada supervenientemente através do controle jurisdicional de legalidade dos atos administrativos por parte do Poder Judiciário, em compasso com o princípio da inafastabilidade da jurisdição insculpido no art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988, ao passo que a coisa julgada jurisdicional só poderá ser alterada através dos mecanismos processuais próprios, estipulados no Código de Ritos, isto é, por meio de ação rescisória, ação anulatória e ação de *querela nullitatis*.

Em arremate, das inovações jurisprudenciais trazidas pela Corte Superior, importa registrar que, anteriormente, caso o parecer prévio não fosse apreciado, no lapso temporal disposto em lei, pela respectiva Câmara Municipal, ele prevaleceria.<sup>30</sup> O mencionado prazo está estabelecido na Lei Orgânica de cada município e também nas Constituições Estaduais. Contudo, tal entendimento foi superado, razão pela qual a inércia do Poder Legislativo não atrai a configuração da inelegibilidade, tampouco consolida o parecer prévio de forma automática.<sup>31</sup>

## 6 Da inexistência de provimento judicial suspensivo

A decisão administrativa que rejeita contas pode ser sempre submetida à apreciação do Poder Judiciário – nomeadamente, na Justiça Comum – em virtude do princípio da universalização. Apesar da decisão que rejeita as contas

ser “irrecorrível”, esta não ostenta natureza jurisdicional. Explica Roque Citadini (2008) que, para a defesa de suas prerrogativas, é natural que se tenha o ajuizamento de recursos por aqueles que sejam considerados inelegíveis, pois o fazem apresentando seu inconformismo na tentativa de recuperar o *jus honorum*. Os meios processuais adequados para impugnação são realizados através de ação desconstitutiva de ato administrativo ou ação anulatória.

Em tempos pretéritos, o TSE consagrou entendimento, através da Súmula nº 1, de que a inelegibilidade – com fundamento na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 – ficaria suspensa caso houvesse sido ajuizada ação judicial com o escopo de desconstituir a decisão que rejeitou as contas anteriormente à impugnação, independentemente da concessão de qualquer liminar suspendendo os seus efeitos.

A modificação operada significou um fortalecimento da ação dos órgãos de controle externo da Administração, desde que haja decisão, em pronunciamento definitivo, afirmando a existência de ato insanável de improbidade administrativa. Essa orientação é de extrema importância porque reconhece o trabalho das cortes de contas, aumentando a eficiência da fiscalização do erário, fazendo com que as decisões que rejeitem as contas dos prefeitos municipais possam resultar na decretação de sua inelegibilidade. Caso não tenha a inelegibilidade sido afastada pela Câmara de Vereadores, e também se não houver provimento incidental,

30. Precedente superado: EAREsp nº 23921-AM, publ. 9/11/2004.

31. “O decurso do prazo conferido à Câmara Municipal para apreciar o parecer do Tribunal de Contas não atrai a inelegibilidade cominada neste dispositivo” (Ac.-TSE, de 10/12/2013, no REspe nº 182098; de 10/11/2009, no REspe nº 35791; e de 26/11/2008, no REspe nº 33280).

No mesmo sentido: “O TSE vem entendendo que o silêncio da Câmara Municipal, ainda que prolongado, não enseja a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, ‘g’, da LC nº 61/90” (AgRg-REspe nº 32.927-PB, Rel. Min. Felix Fischer, PSESS 12/11/2008).

isto é, em sede de cognição sumária, a inelegibilidade perdurará até a decisão judicial em sede de cognição exauriente.

Exige-se, atualmente, que a decisão do Tribunal de Contas seja afastada por pronunciamento judicial liminar ou acautelatório no sentido de determinar que houve equívocos na análise das contas apresentadas. Se esses equívocos não forem constatados, a decisão de rejeição deve ser mantida. Portanto, a mera propositura de ação anulatória, sem a obtenção de provimento liminar ou tutela antecipatória, não suspende a inelegibilidade, conforme entendimento jurisprudencial e doutrinário pacífico.<sup>32</sup>

## A tutela antecipada consubstancia a ideia de adiantamento, isto é, antecipação da decisão de mérito.

A tutela antecipada consubstancia a ideia de adiantamento, isto é, antecipação da decisão de mérito, a ser proferida em sede de determinado processo de conhecimento, cujo estandarte é inibir a consumação de dano irreparável ou de difícil reparação da parte. Insta-se ressaltar o provimento antecipatório que, em tempos pretéritos, era possível apenas na esfera do processo cautelar, espraia-se agora pelo processo cognitivo, numa inexorável consagração ao poder

32. Ac. do TSE, de 24/8/2006, RO n° 965 e no REspe n° 26.942; no RO n° 963; de 29/9/2006; no RO n° 912; de 13/9/2006 e de 16/11/2006, no AgRgRO n° 1.067.

33. Ac., de 16/3/2004, no RCED n° 643, Rel. Min. Fernando Neves; no mesmo sentido, o Ac., de 16/3/2004, no RCED n° 646, Rel. Min. Fernando Neves.

34. Afasta a inelegibilidade prevista nesta alínea: Ac.-TSE, de 16/11/2016, no REspe n° 5081 (recurso de revisão recebido com efeito suspensivo); Ac.-TSE, de 6/5/2014, no REspe n° 15705 (decisão judicial da Justiça Comum, posterior à interposição do REspe, mas anterior ao pleito, declarando a nulidade do decreto legislativo de rejeição de contas); Ac.-TSE, de 17/9/2013, no REspe n° 31003 (provimento de recurso de revisão no Tribunal de Contas e consequente aprovação das contas).

geral de cautela do magistrado (ALVIM, 1995, p. 97-98).

Não obstante, a tutela de urgência antecipada não se confunde com tutela de urgência cautelar, isso porque a tutela antecipada constitui um verdadeiro adiantamento do próprio pedido insculpido na peça exordial. Enquanto esta última destina-se a assegurar a eficácia prática do processo, isto é, de garantir uma eficácia substancial da própria prestação jurisdicional. Nos dizeres da ilustre doutrina de Pontes de Miranda seria “segurança para execução”, pretensão distinta da tutela satisfativa antecipatória, que visa, em verdade, a “execução para segurança” (PONTES DE MIRANDA, 1976, p. 14).

Por conseguinte, se o pronunciamento judicial suspendendo os efeitos da decisão do Tribunal de Contas, em caráter liminar, for proferido depois do pedido de registro, configurar-se-á a suspensão da inelegibilidade até o pronunciamento judicial definitivo. Este é o sentido determinante do art. 11, § 10, da Lei Eleitoral, que promana que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.<sup>33</sup>

Para que a inelegibilidade reste afastada, exige-se, ademais, que na inicial da ação anulatória ou desconstitutiva da decisão de rejeição de contas devem ser questionadas todas as irregularidades apontadas pelo órgão julgador, sob pena de manter-se o ato de rejeição de contas, isto é, a própria inelegibilidade, já que consoante ao princípio da congruência, o órgão jurisdicional só poderá se pronunciar consoante aos limites do pedido inicial (CPC, art. 492). Restando ainda alguma irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa que não fora atacado pela impugnação judicial, persiste a inelegibilidade.<sup>34</sup>

## 7 Da necessidade de a atividade desenvolvida ser de ordenador de despesa

Para a tipificação da inelegibilidade necessita-se que o ato realizado tenha sido de natureza de ordenador de despesa, sem que possa ser classificado como um ato de execução do orçamento.

Ordenador de despesa é todo cidadão cujo desempenho de múnus público resulte na emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos (Decreto-Lei nº 200/1967, art. 80, § 1º). Pode exercer tal atividade o chefe do Executivo ou qualquer servidor público que possa agir como ordenador de despesa, gestor público que autoriza pagamento com o erário. Classifica-se como uma responsabilidade de natureza eminentemente de gestão pública, autorizando a despesa por parte dos entes estatais. É ato nitidamente administrativo em que o agente público ou quem estiver detendo uma função pública realiza um gasto da arrecadação pública.

Quando o agente público atua como agente político, na execução do orçamento, não pode ser aplicada a inelegibilidade prevista. O julgamento das contas apresentadas anualmente pelo chefe do Executivo, referentes à execução orçamentária, é de competência do Poder Legislativo. Depreende-se que, quando o agente político atuar como executor do orçamento, matriz predominantemente política, não há possibilidade de enquadramento na inelegibilidade mencionada, pois inexistente a tipificação de ordenador de despesa. A função de execução do orçamento diz respeito ao cumprimento do preceituado nas leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – sem qualquer vinculação com a liberação direta de dispêndio de entes estatais. Neste caso a função do Tribunal de Contas é de órgão técnico, auxiliar do Poder Legislativo, sem exercer nenhum tipo de vinculação ao órgão representante da soberania popular. Configura-se

como uma responsabilidade de natureza eminentemente política.

A análise concernente às questões atinentes à execução de orçamento público, desenvolvidas anualmente, é de competência exclusiva do Poder Legislativo, uma vez que é o próprio Poder Legislativo que aprova a legislação orçamentária elaborada pelo Poder Executivo. Dessa forma, nada mais justo do que os próprios representantes do povo fiscalizarem a execução dos recursos públicos. Interessante advertir que a *Lex Mater* erigiu como crime de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a lei orçamentária (CF, art. 85, inciso VI). A prestação de contas é a realização do controle externo da administrativa, arrimado nos arts. 31 e 70 a 75 da Constituição. Compete ao Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, a fiscalização do Executivo em todas as esferas federativas.

Neste caso, ele exerce função meramente técnico-auxiliar, isto é, o parecer prévio que emite a corte de contas não vincula os membros do Poder Legislativo. Assim, as contas são prestadas ao Poder Legislativo, sendo remetidas ao Tribunal de Contas apenas para emissão de parecer, sem que sua decisão possa vincular o pronunciamento legislativo.

Já os atos de ordenadores de despesas que deem causa à perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário são de competência originária do Tribunal de Contas. Nesse sentido, a responsabilidade é técnico-jurídica pela ordenação específica de despesas, pela gestão de recursos públicos. Assim, as contas devem ser prestadas diretamente ao tribunal (art. 70 da CF). Assim, o Tribunal de Contas, diferentemente do caso anterior, profere um verdadeiro julgamento, e não apenas emite parecer prévio.

Não se exige na hipótese ora analisada, para configuração da tipificação, que o gestor público, exercendo atividade de ordenador de despesa, tenha sido condenado por improbidade administra-

tiva. A exigência é que o ato importe em um acinte à probidade que deve nortear a Administração Pública. A competência para a configuração do ato de improbidade é de qualquer uma das esferas competentes do Poder Judiciário. É obrigada a prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos de propriedade de entes públicos (art. 70, parágrafo único, da Constituição).

Mesmo se as contas forem aprovadas pelo Poder Legislativo respectivo, a imputação de débito ou multa por parte do Tribunal de Contas ostenta eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, da CF). Mesmo com a aprovação do Poder Legislativo, pode ser impetrada ação de improbidade administrativa com a devida condenação do gestor público.

A decisão do Tribunal de Contas, no caso dos ordenadores de despesa, irá prevalecer desde que o seu parecer não seja rejeitado pela Câmara de Vereadores respectiva. Se o Legislativo municipal, com o *quorum* de dois terços dos votos, aprovar as contas, haverá o afastamento da decisão proferida pelo tribunal e, conseqüentemente, não haverá a incidência da inelegibilidade.

O Poder Legislativo, com o *quorum* de dois terços de votos, apenas pode deixar de prevalecer com relação às contas prestadas pelo prefeito municipal, devido à imposição do art. 31, § 2º, da Constituição. A rejeição de contas de qualquer outro gestor público, como secretários ou diretores de órgãos públicos, não pode ser afastada, a não ser por intermédio de decisão judicial. No entan-

to, tratando-se de convênio, mesmo tratando-se de ato de prefeito, não compete ao Legislativo afastar a decisão do Tribunal de Contas.<sup>35</sup>

O pronunciamento do Legislativo, uma vez realizado, sem qualquer tipo de mácula, consubstancia-se como um ato jurídico perfeito, não podendo ser desconstituído por outra decisão. Todavia, se houver a comprovação factual de que a decisão legislativa, por exemplo, foi obtida sem o *quorum* necessário ou se houve fraude na votação, o primeiro pronunciamento deve ser anulado, devendo um outro ser proferido. A anulação da primeira decisão do Poder Legislativo pode ser realizada por um pronunciamento do próprio órgão, atestando a nulidade, ou por um pronunciamento judicial.

Por fim, no que se refere à delimitação da atuação da Justiça Eleitoral na verificação da ocorrência de causa de inelegibilidade, derivada da rejeição das contas pelo órgão competente, é salutar destacar que não haverá uma revisão do mérito apreciado pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo. Portanto, a atuação da Corte Eleitoral fica adstrita à verificação dos elementos necessários para configuração da inelegibilidade, prevista na alínea g, inciso I, art. 1º, da LC nº 64. Logo, a atuação da Justiça Eleitoral não tem a função de desconstituir decisão proferida administrativamente, bem como não faz decisão condenatória em improbidade administrativa, sendo tais medidas judiciais pertinentes à Justiça Comum, ela se limita a “apreciação e qualificação jurídica de fatos relevantes para a estruturação da inelegibilidade” (GOMES, 2016, p. 325).

Diante da rejeição de contas e seu afastamento por decisão legislativa com o *quorum* de dois terços de votos, não cabe à Justiça Eleitoral a reapreciação dessa decisão pois tal incumbência, em razão de dispositivos constitucionais (art. 31, § 2º, e art. 71 da CF), foi expressamente outorgada ao Poder Legislativo. Em sentido oposto, se houver a rejeição de contas, sem o seu afastamento por parte do Legislativo, cabe à Justiça Eleitoral verifi-

35. Ac.-TSE, de 25/11/2008, no REspe nº 30516; Ac.-STF, de 17/6/1992, no RE nº 132.747: compete ao Poder Legislativo o julgamento das contas do chefe do Executivo, atuando o Tribunal de Contas como órgão auxiliar, na esfera opinativa (CF/1988, art. 71, inciso I). Ac.-TSE, de 6/10/2008, no REspe nº 28944: na apreciação das contas do chefe do Executivo relativas a convênio, a competência dos Tribunais de Contas é de julgamento, e não opinativa (CF/1988, art. 71, inciso II). Ac.-TSE, de 6/2/2014, no REspe nº 10715; e de 30/9/1996, no REspe nº 13174: excetuado o chefe do Poder Executivo, as contas de gestão dos ocupantes de cargos e funções públicas são examinadas pelo Tribunal de Contas.

car se houve irregularidade insanável ou ato doloso de improbidade administrativa. Mesmo havendo a rejeição, cabe à Justiça Eleitoral verificar se esses dois requisitos foram concretizados, pois, ausente qualquer um deles, não haverá a tipificação devida.

## 8 Da imputação de inelegibilidade

Uma das mais importantes alterações realizadas pela LC nº 135, denominada “Lei da Ficha Limpa”, foi aumentar o prazo da inelegibilidade por rejeição de contas de cinco para oito anos, uniformizando-se, em regra geral, os prazos estabelecidos para as demais hipóteses de inelegibilidade previstas na legislação complementar.

Essa uniformização geral do prazo para as hipóteses de inelegibilidade previstas na legislação complementar tem a finalidade de tornar essa sanção mais dura ao aumentar o elastério temporal de impedimento da cidadania passiva do cidadão, buscando inibir os ilícitos eleitorais que possam macular o processo eleitoral, tutelando a probidade administrativa e a moralidade durante o exercício do mandato, de modo mais eficaz. Essa modificação foi vista com bons olhos por Djalma Pinto, uma vez que a inelegibilidade fixada em apenas cinco anos era bastante inócua e não apresentava graves entraves ao exercício da cidadania passiva (PINTO, 2011, p. 470).

O prazo de oito anos é contado da decisão irrecorrível do Tribunal de Contas que asseverou a existência de irregularidade insanável que configurou ato doloso de improbidade administrativa. Portanto, o início do lapso da inelegibilidade em comento emerge da decisão administrativa irrecorrível que rejeitou as contas, e não da primeira decisão administrativa, perdurando até as eleições que realizaram nos oito anos seguintes.<sup>36</sup>

Como o prazo da inelegibilidade é de direito material, a sua contagem comporta o dia do início, independentemente da hora do fato *a quo* determinante, isto é, da decisão administrativa

irrecorrível, desprezando-se o dia do fim. Os dias contam-se corridos, pelo calendário civil, sem se atentar para as horas. O início da contagem se dá no dia exato em que for pública a decisão administrativa irrecorrível (CÂNDIDO, 1999, p. 54).

## O início do lapso da inelegibilidade emerge da decisão administrativa irrecorrível que rejeitou as contas.

Levando-se em consideração o princípio da segurança jurídica, o prazo de oito anos estabelecido pela LC nº 135 apenas poderia ser imputado por fatos ocorridos após a sua vigência, em decorrência de se tratar de uma sanção que não pode retroagir (art. 5º, incisos XXXIX e XL, da CF/1988); além do que a lei não pode prejudicar direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI, da CF/1988). Nesse mesmo sentido, reza a melhor doutrina que não pode haver o aumento da suspensão passiva dos direitos políticos quando há coisa transitada em julgado ou quando o mandatário já tiver cumprido o período anterior de cinco anos.

Contudo, sobre a “(ir)retroatividade” da LC nº 135, importa registrar que, no julgamento das ADC nº 29, ADC nº 30 e ADI nº 4.578, o Supremo Tribunal Federal (STF) discorreu sobre a denominada retroatividade da norma, segundo a qual restou possibilitada a eficácia da LC nº 135 em condutas anteriores a sua edição.

Desse modo, à luz da doutrina de J. J. Gomes Canotilho, no julgado *supra*, o conceito de retroatividade foi apresentado como:

36. Ac.-TSE, de 21/3/2013, no REspe nº 5163: o termo inicial do período de oito anos de inelegibilidade é a data da publicação da decisão que rejeitou as contas; Ac.-TSE, de 2/5/2017, no AgR-REspe nº 56046: para contagem desse prazo, deve ser desconsiderado o período no qual ficaram suspensos os efeitos da decisão de rejeição das contas, em eventual pedido de anulação julgado improcedente.

“basicamente numa ficção: (1) decretar a validade e vigência de uma norma a partir de um marco temporal (data) anterior à data da sua entrada em vigor; (2) ligar os efeitos jurídicos de uma norma a situações de facto existentes antes de sua entrada em vigor. [...]” (GOMES CANOTILHO, 2001, p. 261-262).

Nesse compasso, o STF distinguiu a retroatividade autêntica: “a norma possui eficácia ex tunc, gerando efeito sobre situações pretéritas, ou, apesar de pretensamente possuir eficácia meramente ex nunc, atinge, na verdade, situações, direitos ou relações jurídicas estabelecidas no passado”,

37. ADI nº 3.105 e nº 3.128, Rel. para o acórdão Min. Cezar Peluso.

38. ADI nº 493, Rel. para o acórdão Min. Moreira Alves.

39. “[...] II. - Inelegibilidade não constitui pena. Possibilidade, portanto, de aplicação da lei de inelegibilidade, Lei Compl. nº 64/90, a fatos ocorridos anteriormente a sua vigência” (MS nº 22087-2, Rel. Min. Carlos Velloso).

40. “[...] A aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/10 a processo eleitoral posterior à respectiva data de publicação é, à luz da distinção supra, uma hipótese clara e inequívoca de retroatividade inautêntica, ao estabelecer limitação prospectiva ao ius honorum (o direito de concorrer a cargos eletivos) com base em fatos já ocorridos. A situação jurídica do indivíduo – condenação por colegiado ou perda de cargo público, por exemplo – estabeleceu-se em momento anterior, mas seus efeitos perdurarão no tempo. Esta, portanto, a primeira consideração importante: ainda que se considere haver atribuição de efeitos, por lei, a fatos pretéritos, cuida-se de hipótese de retrospectividade, já admitida na jurisprudência desta Corte” (ADC nº 29, ADC nº 30 e ADI nº 4.578).

da retroatividade inautêntica ou retrospectiva: “a norma jurídica atribui efeitos futuros a situações ou relações jurídicas já existentes, tendo-se, como exemplos clássicos, as modificações dos estatutos funcionais ou de regras de previdência dos servidores públicos”.<sup>37</sup> Assim, ressaltou-se que a retroatividade autêntica é rechaçada pelo Texto Constitucional, enquanto a retrospectividade não. Considerando que, malgrado haja semelhança, tais institutos não se confundem.<sup>38</sup>

Ademais, endossando a inocorrência de retroatividade, no que se refere a regras de inelegibilidade, a Suprema Corte destacou, nos autos do MS nº 22087-2, de relatoria do ministro Carlos Velloso, que as inelegibilidades não constituem pena, sendo possível sua aplicação a fatos ocorridos anteriormente.<sup>39</sup>

Desta feita, as novas determinações sobre elegibilidade estipuladas pela LC nº 135 puderam ser aplicadas para fatos passados, que tiveram pedido de registro de candidatura posterior à edição da retromencionada lei, assim, foi fundamentada a ausência de retroatividade autêntica e a incidência de “mero reflexo da eficácia imediata da lei, prevista no art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil”, ou seja, retroatividade ou retroatividade inautêntica.<sup>40</sup> ■

**Bibliografia**

- AGRA, Walber de Moura. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- ALVIM, J. E. C. *Modificações no CPC*. 1995. Seminário promovido pelo Tribunal de Alçada de Minas Gerais.
- CÂNDIDO, Joel José. *Inelegibilidades no direito brasileiro*. São Paulo: Edipro, 1999.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- CASTRO, Edson de Resende. *Teoria e prática do direito eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.
- CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos tribunais de contas visando assegurar a efetividade do sistema. *Revista do TCU*, Brasília, n. 108, 2007.
- CITADINI, Antônio Roque. A inelegibilidade por rejeição de contas. 2008. Disponível em: <[http://gepam.adm.br/noticias/files/4087\\_Ineleg\\_rejeicao\\_de\\_contas.pdf](http://gepam.adm.br/noticias/files/4087_Ineleg_rejeicao_de_contas.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. *O controle externo da Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.
- COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 6. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. v. 3. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 680, 1992.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *O controle da moralidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 1974.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2016.
- GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2001.
- GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public général: à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*. 4. ed. Paris: Larose, 1900-1901.
- KELSEN, Hans. *O que é Justiça: a Justiça, o direito e a política no espelho da ciência*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1984.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
- MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. refund., ampl. e atual. até a Emenda constitucional 35, de 20.12.2001. São Paulo: Saraiva, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Elementos de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de La Brede et de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. Coleção Os Pensadores.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos, condições de elegibilidade e inelegibilidade*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- PINTO, Djalma. *Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções gerais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao Código de Processo Civil*. T. 12. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores – Departamento de Imprensa Nacional, 1960.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.