

A inelegibilidade decorrente de rejeição de contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa: análise do fenômeno nas eleições municipais de 2016 do Rio Grande do Sul

Aluno: Gustavo Pereira Bertazzo

Professor orientador: Cristian Ricardo Wittmann

Resumo

O presente artigo visa analisar se as decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, relativas à emissão de pareceres prévios desfavoráveis e ao julgamento pela irregularidade de contas, resultaram na inelegibilidade dos envolvidos que são candidatos nas eleições de 2016, conforme julgamentos da Justiça Eleitoral. Os tribunais de contas são órgãos aos quais compete o auxílio ao Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Suas principais competências são a emissão de parecer prévio acerca das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Visando impedir o exercício de mandato eletivo por maus administradores, o legislador definiu, através do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, que a rejeição de contas é causa de inelegibilidade, impedindo os gestores condenados de concorrer a cargo eletivo pelo prazo de oito anos a contar da decisão do órgão competente. A fim de verificar se as decisões dos tribunais de contas têm resultado em inelegibilidade, no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, obteve-se a listagem de gestores com emissão de parecer prévio desfavorável e contas julgadas irregulares, no estado, nos últimos oito anos. Posteriormente, verificou-se, junto à Justiça Eleitoral, quais destes gestores eram candidatos nas eleições de 2016, bem como a situação do registro de candidatura. Por fim, verificou-se o inteiro teor das sentenças proferidas, a fim de verificar os motivos do registro ou não de cada candidatura. Quanto à metodologia do presente trabalho optou-se pela abordagem documental, de característica quantitativa, aplicada, exploratória e documental. Constatou-se que, de um total de 81 gestores com irregularidades junto ao TCE-RS e que pretendiam ser candidatos nas eleições de 2016, somente 20 foram declarados inelegíveis em razão do julgamento das contas, correspondendo a 24,69% do total. Um dos principais fatores que levaram a este quadro é a prerrogativa das Câmaras Municipais de julgamento dos Chefes do Poder Executivo, as quais, via de regra, aprovam as contas dos gestores envolvidos, mesmo na existência de parecer desfavorável. Mesmo nos casos em que o legislativo rejeita as contas, é comum a ocorrência de vícios no julgamento, que ocasionam sua suspensão ou anulação pelo Poder Judiciário. Além disso, existem casos em que a candidatura não é impugnada, apesar da rejeição de contas, fato que pode ser explicado, em parte, pelo exíguo prazo de cinco dias, a contar do pedido de registro, para o manejo deste instrumento.

Palavras-chave: Eleição; Inelegibilidade; Tribunal de Contas; Improbidade administrativa.

Abstract

The present article aims at examining whether the decisions of the Rio Grande do Sul State Court of Auditors, as regards the issuance of unfavorable prior opinions and judgment of accounting irregularities, effectively resulted in the ineligibility of those involved and that are candidates in the 2016 elections, as judgments of the Electoral Justice. State Courts of Auditors are bodies that support the Legislative Branch on public accounting, financial and budgetary inspections. The core competencies of them are issuing of prior opinion on the annual accountability of the head of the Executive Power, as well as the judgment of managers' and officers' accounts who are responsible for public money, goods and values. To prevent the exercise of elective positions by bad administrators, the legislation has defined on

the art. 1, I, g, of Complementary Law No. 64/1990, that the rejection of accounts gives reason to ineligibility, preventing convicted managers to run for elective offices for a period of eight years after the decision of the competent body. In order to check whether the decisions about the accounts' irregularities have resulted in ineligibility within the Rio Grande do Sul State, it was obtained, first, the managers issuance list with unfavorable prior opinion and accounts deemed irregular by the Rio Grande do Sul State Court of Auditors in the past eight years. Later, it was found in the Electoral Court systems, which of these managers were candidates in the 2016 elections and the situation of their application records. Finally, the entire content of the judgments has been analyzed in order to verify the reasons for the acceptance or rejection of each application. The methodology of this study was the documentary approach with quantitative characteristic, applied, exploratory and documental. As results it was found that from a total of 81 managers with irregularities by the TCE-RS and who wanted to be candidates in the 2016 elections, only 20 were declared ineligible because of their accounts judgement, corresponding to 24.69% of the total. One of the main factors that led to this situation is the prerogative of the City Councils to judge the Executive Heads (Mayors), which, as a rule, approve the accounts of the managers involved despite the existence of an unfavorable opinion by the State Court of Auditors. Even in cases that the Legislative Power rejects the accounts, it is common the occurrence of failures in the trial, which cause their suspension or cancellation by the Judiciary Branch. In addition, there are several cases that the application is not impugned despite the rejection of the accounts, which can be partially explained by the extremely short time of five days from the date of the registration application and the impugment.

Keywords: Election; Ineligibility; State Court of Auditors; Administrative Dishonesty.

Introdução

A Constituição Federal dispõe, em seu art. 14, § 9º, que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato eletivo considerando a vida progressa do candidato, a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Materializando o comando constitucional foi editada a Lei Complementar nº 64/1990 – posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa e originada de um projeto de lei de iniciativa popular que reuniu cerca de 1,6 milhão de assinaturas – a qual estabeleceu, em seu art. 1º, I, g, que os gestores com contas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa são inelegíveis nos oito anos seguintes à data da decisão.

Tendo em vista este cenário, desconhece-se a realização de estudo que tenha verificado se a rejeição das contas tem resultado efetivamente em inelegibilidade. Desta forma, entendeu-se que a presente pesquisa poderia ajudar na compreensão deste fenômeno, auxiliando em eventuais melhorias que visem a aperfeiçoar da administração pública.

Este trabalho tem como objetivo, através de pesquisa na doutrina, legislação e jurisprudência pátrias, analisar os Tribunais de Contas no panorama jurídico-constitucional brasileiro, em especial a competência para a emissão de parecer prévio e o julgamento das contas dos administradores. Além disso, serão identificadas as causas de inexigibilidade previstas na Lei Complementar nº 64/1990, em especial a decorrente de julgamentos dos Tribunais de Contas, trazendo o entendimento doutrinário e jurisprudencial a respeito.

Em um segundo momento, após a exposição do método de pesquisa, verificar-se-á se, no julgamento do registro das candidaturas das eleições municipais de 2016, os candidatos

com contas desfavoráveis pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul foram declarados inelegíveis ou não.

Por fim, no caso de registro de candidatura, serão analisadas as razões pelas quais a decisão sobre as contas não foi considerada suficiente para ensejar a inelegibilidade.

Referencial Teórico

Tribunais de Contas e a competência para julgamento e emissão de parecer acerca das contas dos gestores públicos

Conforme assevera Pelegrini (2014, p. 91), “dada a natureza humana, existe uma tendência inata de todo administrador de bens utilizá-los em benefício próprio ou em desacordo com o estabelecido em lei”. Esta preocupação, em especial no tocante aos administradores das coisas públicas, está presente na sociedade há muitos séculos.

A civilização egípcia, conforme demonstram os papiros do faraó Menés, que governou o Alto Egito em torno de 3.000 a.C, criou uma classe de funcionários públicos chamados de escribas, responsáveis pela supervisão da administração pública (GUERRA; PAULA, 2013, *apud* SIQUEIRA, 1998). Mais adiante, na Roma e Grécia Antigas, haviam, da mesma forma, sistemas de controle que exigiam a prestação de contas dos administradores de dinheiros públicos (RODRIGUES; ALCÂNTARA, 2013).

O primeiro órgão de controle de contas a funcionar nos moldes hoje vigentes foi instituído na França, em 1807. A Corte de Contas foi inspirada na Revolução Francesa e no artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que disciplinava ser direito da sociedade pedir conta a todo o agente público da administração (SILVEIRA, 2008).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União foi instituído pelo Decreto-Lei nº 966-A, de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa. No entanto, o referido decreto não chegou a ser colocado em prática, tendo o tribunal sido instalado de fato após a Constituição de 1891, que elevou o Tribunal de Contas à categoria de órgão constitucional (COSTA, 2014).

Conforme demonstra Pelegrini (2014) as constituições que se sucederam (1934, 1937, 1946 e 1967) mantiveram o Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro, com um maior ou menor grau de autonomia e de competências, conforme a orientação do regime vigente em cada uma.

Atualmente, na Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas possuem assento no Título IV – Da Organização dos Poderes, Capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, dispondo o artigo 71 que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido como auxílio do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Em que pese o órgão estar inserido no capítulo destinado ao Poder Legislativo, bem como da expressão “auxílio” constante no texto, registra-se que o entendimento doutrinário vigente considera que a Corte de Contas é órgão independente e autônomo, não se inserindo nas linhas rígidas da tripartição dos poderes, a exemplo do Ministério Público (PELEGRINI, 2014).

Elucidativa é a lição de Rodrigues e Alcântara (2013, p. 49):

Ao analisar a expressão “auxiliado pelo Tribunal de Contas”, não se deve entender que tal instituição goza de inferioridade hierárquica, é funcionalmente subalterno ou age no mero campo da auxiliaridade. Sua existência é indispensável ao controle das contas públicas, assim como o Poder Legislativo.

No mesmo sentido, Monteiro (2008, p. 873) assevera que:

Verifica-se, dessa forma, que os Tribunais de Contas têm a natureza de órgãos constitucionais dotados de autonomia administrativa e financeira sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo em vista que eles agem ora em colaboração com o Poder Legislativo, ora no exercício de competências próprias.

Outra previsão que atesta a importância dos Tribunais de Contas na atual ordem jurídico-constitucional consta no art. 34, VII, d, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). O referido dispositivo elege a prestação de contas como um dos chamados princípios constitucionais sensíveis, prevendo que a falta de prestação de contas pela administração é causa de intervenção da União nos Estados-Membros.

O art. 35, II, da Constituição Federal determina que a tal situação também é causa de intervenção dos Estados nos municípios. Além disso, o art. 15, II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, possui idêntica previsão (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

As competências do Tribunal de Contas da União, extensíveis aos Tribunais de Contas dos Estados por força do art. 75, *caput*, estão previstas no art. 71 da Constituição Federal. Para o presente trabalho, interessa a análise das duas primeiras competências, transcritas abaixo (BRASIL, 1988):

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;

Com relação à primeira competência, relativa à apreciação anual das contas prestadas pelo Presidente da República – e, no caso dos Tribunais de Contas Estaduais, pelos Governadores dos Estados e Prefeitos Municipais – as cortes de contas emitem, após a análise da documentação relativa às contas anuais do administrador – conhecidas como contas de governo – um parecer, chamado de parecer prévio, que pode ser favorável ou desfavorável. Após, este parecer é enviado, conforme o caso, ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais, órgãos aos quais compete o julgamento definitivo das contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo.

De acordo com Rodrigues e Alcântara (2013, p. 53-54):

Este parecer prévio trata de uma análise financeira dos resultados globais anuais do exercício do administrador, os chamados atos de governo ou atos políticos, de responsabilidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo, praticados no período de janeiro a dezembro e finalizados em um balanço geral, no qual consta uma análise dos investimentos gerais feitos nas áreas sociais, como por exemplo na área da educação e saúde.

Quanto aos objetivos do parecer prévio, destaca-se a seguinte lição (GUERRA; PAULA, 2013, p. 46):

O parecer prévio, substanciado no relatório de contas de governo acompanhado do juízo técnico de conformidade, objetiva permitir uma análise do cenário financeiro e econômico e das ações macroeconômicas governamentais; promover a accountability governamental; dar transparência às ações estatais; avaliar o desempenho do governo, incentivar o aperfeiçoamento da gestão pública em seus mais variados aspectos; fornecer um parecer sobre os dados financeiros, patrimoniais e contábeis da União; além de realizar um diagnóstico profundo dos

temas importantes para a sociedade, principalmente o que diz respeito ao crescimento.

Trazendo-se a situação para o caso concreto, verifica-se, por exemplo, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul exige a apresentação dos seguintes documentos pelos prefeitos municipais, a fim de proceder à análise das contas e emissão do parecer prévio (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015):

I – a cada bimestre, encerrado nos meses de fevereiro, abril, junho, agosto, outubro e dezembro, até o último dia útil do mês subsequente, o Relatório de Validação e Encaminhamento – RVE da administração direta, das autarquias, das fundações e das empresas estatais dependentes, se houver, os quais serão gerados eletrônica e automaticamente pelo Sistema de Informação para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC, através do Programa Autenticador de Dados – PAD;

II – a cada quadrimestre ou semestre, conforme o número de habitantes do Município, o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, acompanhado obrigatoriamente da Manifestação da Unidade Central de Controle Interno – UCCI sobre o cumprimento da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, ambos gerados pelo SIAPC/PAD e pelo Sistema Manifestação Conclusiva do Controle Interno – MCI, respectivamente; e

III – até o último dia útil do mês de janeiro do exercício seguinte:

a) relatório circunstanciado do Prefeito sobre sua gestão, indicando o atingimento, ou não, das metas estabelecidas na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, contendo, também, informações físico-financeiras sobre os recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS;

b) relatório e parecer do responsável pela UCCI sobre as contas de governo;

c) demonstrações contábeis da administração direta, das autarquias, das fundações e das empresas estatais dependentes, se houver, relativas ao exercício anterior, as quais serão geradas eletrônica e automaticamente pelo SIAPC/PAD;

d) cópia das atas de encerramento dos inventários de bens e valores, elaboradas pela comissão inventariante, evidenciando eventuais diferenças e as respectivas providências;

e) declaração firmada pelo operador responsável pelo Sistema Base de Legislação Municipal – BLM, informando terem sido devidamente encaminhadas as leis que compõem o processo orçamentário, bem como as leis e decretos de abertura de créditos adicionais e de operações de crédito;

f) declaração firmada pelo Prefeito de que os agentes públicos atuantes no Poder Executivo estão em dia com a apresentação das declarações de bens e rendas, nos termos do artigo 15 da Resolução nº 963, de 19 de dezembro de 2012;

g) declaração firmada pelo contador e ratificada pelo Prefeito, informando sobre a realização de conciliações bancárias e seus respectivos resultados; e

h) os pareceres dos conselhos que, por força de lei, devem se manifestar sobre as contas dos fundos criados em face da eventual instituição de regime previdenciário próprio.

Registra-se que, com relação às contas prestadas pelo Presidente e pelos governadores, não é exigido quórum especial para a aprovação ou reprovação das contas, bastando a maioria simples. No entanto, com relação às contas prestadas pelos prefeitos, a disciplina é mais rigorosa: conforme consta no art. 31, § 2º, da Constituição, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (BRASIL, 1988).

De outra banda, a competência prevista no inciso II do art.71 da Constituição Federal se refere ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra

irregularidade que resulte prejuízo aos cofres públicos.

O conteúdo dessas contas – chamadas de contas de gestão – envolve aspectos diversos dos abordados nas contas de governo. São situações mais operacionais da Administração Pública, como por exemplo, a regularidade dos atos e contratos administrativos, a legalidade do processamento das despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento) e a economicidade e destinação dos recursos públicos (BANDEIRA; LEITE, 2014). O julgamento destas contas – ao contrário das contas de governo, nas quais a análise, conforme já citado, ocorre com base em uma série de documentos apresentados pelo gestor – se dá, em regra, a partir das auditorias e inspeções realizadas pelo corpo técnico dos tribunais.

Submetem-se ao julgamento de suas contas de gestão diretamente pelos tribunais os presidentes dos legislativos e dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como os dirigentes dos órgãos da administração indireta, além dos ministros e secretários de estado. Tais agentes públicos respondem diretamente às cortes de contas, pois são considerados ordenadores de despesa, que, conforme o art. 80, § 1º, do Decreto-Lei nº 200/1967, “é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda” (BRASIL, 1967).

O modelo previsto na Constituição e analisado acima, prevendo a divisão das competências dos tribunais de contas em emissão de parecer prévio para as contas de governo e julgamento para as contas de gestão, se amolda perfeitamente à esfera federal de governo. O Tribunal de Contas da União, exercendo a competência prevista no inciso I, emite um único parecer prévio, referente às contas prestadas pelo Presidente da República. Com relação à competência do inciso II, o TCU julga diretamente as contas de cada um dos ministros de estado, dirigentes de órgãos da administração indireta, comandantes das Forças Armadas, presidentes de tribunais, entre outros.

Na esfera estadual, da mesma forma, não existem maiores problemas, sendo emitido parecer prévio com relação às contas dos governadores dos estados e julgadas as contas dos secretários de estado e demais administradores.

No entanto, quando se analisa a questão no âmbito dos municípios, especialmente nos de pequeno e médio porte, verifica-se uma situação que vem causando intensos debates na doutrina e na jurisprudência. Ocorre que, nestes locais, os secretários municipais não exercem as funções de ordenador de despesa, a exemplo de seus colegas nas outras esferas. Quem age como ordenador é o Prefeito Municipal, praticando atos típicos de gestão. Por exemplo, os próprios mandatários assinam editais de licitação e de concurso público, bem como contratos e empenhos; ordenam pagamentos; praticam atos e admissão e desligamento de pessoal; entre outras situações.

Diante desse fato, conforme demonstra Coutinho (2015, p. 19):

Consultas realizadas aos sites de vários Tribunais de Contas, dentre eles do Estado do Tocantins, Mato Grosso, Santa Catarina, Paraíba, Minas Gerais, Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará e Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, evidenciaram que nos casos dos prefeitos que acumulam as incumbências de governo com as de administrador, há a incidência das duas funções do Tribunal de Contas: emissão de parecer prévio sobre as contas anuais relativas ao exercício financeiro e julgamento das contas de gestão.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul também adota esta sistemática desde o exercício de 2013, submetendo os Prefeitos Municipais a duplo julgamento: o referente às contas de governo, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, e o referente às contas de gestão, na qualidade de ordenador de despesas (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, o duplo julgamento dos prefeitos, quando exercem a função de ordenadores de despesa, foi considerado regular no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 11.060/GO, julgado em 25-06-2002 (BRASIL, 2002).

O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, entendia de forma diversa, proclamando a exclusividade da Câmara Municipal no julgamento das contas dos prefeitos, inclusive quando os mesmos agissem como ordenadores de despesa, como demonstra a decisão do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 33747/BA, julgado em 27-10-2008 (BRASIL, 2008). A fim de combater este entendimento, a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, inseriu, no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, determinação de que o julgamento dos tribunais de contas seria definitivo para todos os ordenadores de despesa, inclusive para os prefeitos municipais que agissem nessa condição (BRASIL, 2010). As decisões mais recentes do TSE, diante desta inovação legal, vem admitindo o julgamento definitivo das cortes de contas nessas situações, a exemplo da decisão do Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 87945/CE, julgado em 18-09-2014 (BRASIL, 2014).

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, em alguns julgados – por exemplo, Recurso Extraordinário nº 471.506 AgR, julgado em 26-04-2011 (BRASIL, 2011); Reclamação nº 14.310 AgR, julgado em 24-03-2015 (BRASIL, 2015) – entendeu, a exemplo do posicionamento anterior do Tribunal Superior Eleitoral, que somente a Câmara Municipal é competente para julgar as contas dos prefeitos, em qualquer situação. No entanto, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578 (BRASIL, 2012), bem como as Ações Declaratórias de Constitucionalidade nºs 29 (BRASIL, 2012) e 30 (BRASIL, 2012), consideraram constitucional o art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, que, como já citado, determina o julgamento definitivo dos tribunais de contas para todos os ordenadores de despesa, inclusive os prefeitos municipais.

Em virtude desta divergência, em recente decisão, a Corte firmou a tese de repercussão geral abaixo transcrita, oriunda do Recurso Extraordinário nº 848826/DF (BRASIL, 2016):

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

Desta forma, a partir de agora, pacificou-se a tese de que os prefeitos municipais, mesmo nos casos em que atuem como ordenadores de despesa, devem ter suas contas julgadas pela Câmara Municipal, limitando-se o tribunal de contas à emissão de parecer.

A inelegibilidade decorrente de julgamento de contas

A inelegibilidade consiste no obstáculo inserido pela Constituição Federal ou por lei ao exercício da cidadania passiva, ou seja, ao direito de ser votado, em razão da condição do indivíduo ou em face de determinadas circunstâncias (ARIMATÉIA, 2013, *apud* CASTRO, 2012).

Tal instituto, conforme ensina Santiago (2014) é comum em países em desenvolvimento, nos quais os gestores públicos, de forma geral, não se orientam em prol dos interesses da coletividade. Nos Estados Unidos da América e nos países escandinavos, por exemplo, inexisteste este mecanismo.

Interessante destacar a lição de Arimatéia acerca do tema (2013, p. 63, *apud* CASTRO, 2012, p. 163):

O direito eleitoral, que se justifica pela opção que o constituinte fez pelo sistema representativo, orienta-se precipuamente pelos princípios maiores – ou super princípios – de preservação do regime democrático e da supremacia do interesse popular, aos quais se subordinam os da (i) moralidade e legitimidade das eleições e (ii) probidade e moralidade para o exercício das funções públicas eletivas. (...) E, para a efetivação destes princípios, impõe-se restrições e limites à capacidade eleitoral passiva daqueles que trazem na sua vida, atual ou pregressa, registros de fatos, circunstâncias, situações ou comportamentos – não necessariamente ilícitos – tidos como suficientes pelo ordenamento jurídico para despertar a necessidade de preservação daqueles valores.

A Constituição Federal, em seu art. 14, parágrafos 4º e 7º, dispõe que são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos, bem como, no território de jurisdição do titular, os cônjuges e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, de diversas autoridades. São elas o Presidente da República, Governador do Estado ou Território, do Distrito Federal, Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição (BRASIL, 1988).

Além disso, o parágrafo 9º deste artigo dispõe que lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Na esteira do comando constitucional, foi promulgada a Lei Complementar nº 64/1990, estabelecendo outros casos de inelegibilidade além dos previstos na Constituição. A mesma foi objeto de alteração pela Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como a Lei da Ficha Limpa.

Dentre os diversos casos previstos na lei, interessa a este trabalho a análise da inelegibilidade decorrente de julgamento de contas dos administradores públicos, prevista no art. 1º, I, g, transcrito abaixo (BRASIL, 1990):

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos e 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.

A leitura do inciso demonstra que existem quatro requisitos para que seja configurada a inelegibilidade (SANTIAGO, 2014):

1) Decisão irrecorrível do órgão competente que desaprove as contas:

Para configurar a inelegibilidade, o candidato deve ter tido contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas desaprovadas nos últimos 8 (oito) anos, por decisão irrecorrível do órgão competente. O prazo original da Lei Complementar nº 64/1990 era de 5 (cinco) anos, tendo sido aumentado para 8 (oito) pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa). Por órgão competente entende-se, no caso dos Prefeitos, que as contas devem ter sido rejeitadas pela Câmara Municipal, mesmo nos casos em que foram praticados atos de ordenador de despesas, tendo em vista a recente tese de repercussão geral aprovada pelo Supremo Tribunal Federal, objeto de comentário acima. Com relação aos demais administradores, basta que os próprios tribunais de contas tenham julgado as contas irregulares;

2) Ausência de provimento judicial que suspenda ou anule a decisão:

Para operar seus efeitos, a decisão da Câmara Municipal ou do Tribunal de Contas

não deve ter sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. Aqui, nota-se outra evolução trazida pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) tendo em vista que, anteriormente, bastava submeter a questão ao Poder Judiciário para suspender os efeitos da decisão. Agora, é necessária decisão judicial expressa no sentido de suspensão ou anulação da mesma;

3) Existência de irregularidade insanável:

O conceito de irregularidade insanável não está previsto na lei; desta forma, coube ao Tribunal Superior Eleitoral, ao longo dos anos, interpretar quais irregularidades poderiam ser configuradas como insanáveis. Conforme anota Freitas (2010), com base na jurisprudência da Corte Eleitoral, as irregularidades insanáveis são aquelas que não podem ser convalidadas. Além disso, devem ser decorrentes de condutas perpetradas com dolo ou má-fé.

Interessante destacar trecho da ementa do Recurso Especial Eleitoral nº 63.195/RN, que resume com objetividade o entendimento acerca do tema (BRASIL, 2012):

Na linha da jurisprudência firmada no âmbito deste Tribunal, a insanabilidade dos vícios ensejadores da rejeição de contas, para fins de inelegibilidade, decorre de atos de má-fé e marcados pelo desvio de valores ou benefício pessoal.

4) Prática de ato doloso de improbidade administrativa:

A exigência de que a irregularidade, além de insanável, configure ato doloso de improbidade administrativa, não constava no texto original da Lei Complementar nº 64/1990, tendo sido inserida pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

Conforme anota Porto (2012, p. 61) esta nova exigência vai em sentido oposto ao espírito da lei, que foi a de tornar mais rigorosa a seleção dos candidatos a cargos eletivos:

Demais disto, a LC nº 135/2010, ao inserir novos elementos normativos para a configuração da irregularidade insanável, passou a exigir, a par do enquadramento na tipologia da improbidade administrativa, a presença necessária do dolo na prática do ato contrário ao ordenamento, deixando de fora, assim, uma série de diversas condutas que, malgrado cometidas sem a devida atenção ou a diligência normalmente exigida, resultem em vultoso prejuízo ao patrimônio público ou acarretem enriquecimento ilícito de terceiro.

[...]

Portanto, considerando-se que restou menor abrangente, no particular, o alcance da norma de inelegibilidade inserta no art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90, forçoso reconhecer que tal mudança não se mostrou em sintonia com o espírito subjacente à lei da 'ficha-limpa' de conferir tratamento mais severo aos institutos jurídico-eleitorais, tendo, por consectário lógico, reduzido a eficácia das decisões dos órgãos nque, no exercício do controle externo, fiscalizam as contas dos responsáveis gestão dos recursos públicos.

Constata-se que não há necessidade de que a improbidade administrativa tenha sido declarada pelo Poder Judiciário em ação própria, bastando que o ato ou conduta tido por irregular e apurado pelo Tribunal de Contas corresponda, em tese, a uma das hipóteses previstas nos artigos 9º a 11 da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.492/1992 (FERREIRA JÚNIOR; ANDRADE, 2013).

Segundo levantamento efetuado por Furtado (2014, p. 39-40) as irregularidades abaixo relacionadas já foram consideradas pelo Tribunal Superior Eleitoral como insanáveis e configuradoras de ato doloso de improbidade administrativa, tendo resultado, portanto, em inelegibilidade:

- a) dano ao patrimônio público atribuído ao administrador mediante débito imputado pelo Tribunal de Contas;
- b) não aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento), exigido

pelo art. 212 da Constituição da República, em manutenção e desenvolvimento do ensino, por configurar, em tese, ato doloso de improbidade administrativa, previsto no art. 11, II, da Lei nº 8.429/92;

- c) não aplicação do percentual mínimo de receita resultante de impostos nas ações e serviços públicos de saúde;
- d) abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legal;
- e) ilicitude de processo licitatório;
- f) contratação de pessoal sem a realização de concurso público;
- g) falta de repasse integral de valores relativos ao imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) e ao imposto de renda retido na fonte (IRRF);
- h) violação do art. 37, XIII, da Constituição Federal, que veda vinculação ou equiparação de espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal;
- i) pagamento indevido de diárias;
- j) descumprimento de limite estabelecido na Lei Complementar nº 101/00 (LRF), ausência de recolhimento de verbas previdenciárias arrecadadas e ausência de pagamento precatórios, quando houver disponibilidade financeira;
- k) descumprimento do art. 42 da LRF, que versa sobre os restos a pagar de final de mandato;
- l) pagamento com recursos do FUNDEB da remuneração dos profissionais do magistério abaixo do mínimo fixado em lei;
- m) desvio na aplicação das verbas oriundas de convênio, independentemente dos recursos terem sido aplicados em fins públicos;
- n) despesas realizadas pela Câmara Municipal acima do limite estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal, ainda que dentro do previsto na lei orçamentária;
- o) pagamento a maior de subsídio a vereadores, em descumprimento ao artigo 29, V, da Constituição Federal;
- p) pagamento de parcela indenizatória pela participação de parlamentares em sessão extraordinária, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 50/06, que alterou o artigo 57, § 7º, da Constituição Federal.

Por fim, cabe demonstrar qual o mecanismo existente para a impugnação da candidatura de pessoas em situação de inelegibilidade. O procedimento está disciplinado no artigo 3º e seguintes da Lei Complementar nº 64/1990 (BRASIL, 1990).

Inicialmente, registra-se que, conforme o art. 11, § 5º, da Lei nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, os Tribunais de Contas, até o último dia definido para a solicitação de registro dos candidatos, devem enviar à Justiça Eleitoral relação dos gestores que tiveram suas contas rejeitadas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas. Com base nesta lista que se dará a análise das impugnações oriundas de matéria de contas (BRASIL, 1997).

Qualquer candidato, partido político, coligação ou o Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias a contar do pedido de registro do candidato, pode impugnar o mesmo com base em situação de inelegibilidade. O candidato impugnado, após a devida notificação, tem o prazo de 7 (sete) dias para contestar.

A instrução processual, em razão da necessidade dos pedidos de impugnação serem julgados antes da realização das eleições, é bastante rápida, havendo, após a contestação, 4 (quatro) dias para a inquirição de testemunhas (se arroladas por alguma das partes), além de 5 (cinco) dias para a realização de diligências e outros 5 (cinco) dias para a apresentação das alegações finais, sendo este prazo comum a ambas as partes. Finda a dilação probatória, os autos devem ser conclusos ao juiz no dia imediato, devendo o julgamento ocorrer em até 3 (três) dias.

Proferida a decisão, corre o prazo de 3 (três) dias para a interposição de recurso ao Tribunal Regional Eleitoral, havendo, após isso, prazo idêntico para a apresentação de contrarrazões. Após a apresentação, os autos devem ser imediatamente remetidos ao tribunal, inclusive por portador, se necessário.

Recebidos os autos no tribunal, os mesmos serão apresentados no mesmo dia ao

Presidente, que, ato contínuo, os distribuirá a um relator e dará vistas ao Ministério Público Eleitoral pelo prazo de 2 (dois) dias. Findo o prazo, o relator apresentará os autos para julgamento em 3 (três) dias.

Após o julgamento e a publicação do acórdão, passa a correr o prazo de 3 (três) dias para a interposição de recurso ao Tribunal Superior Eleitoral e, na sequência, prazo idêntico para as contrarrazões. Da mesma forma que o recurso ao TRE, não há juízo de admissibilidade. No TSE, o julgamento deve ocorrer nos mesmos prazos definidos para as cortes estaduais, citados no parágrafo anterior.

Destaca-se ainda que, do acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, é possível a interposição de recurso extraordinário junto ao Supremo Tribunal Federal, acaso a decisão contrarie dispositivo da Constituição Federal. O prazo para o manejo do mesmo é de 3 (três) dias, conforme a Súmula nº 728 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2003). Neste caso, diferentemente das fases anteriores do processo, há juízo de admissibilidade efetuado pelo Presidente do TSE. Além disso, como regra, não há efeito suspensivo, sendo que a decisão declaratória de inelegibilidade proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral se aplica desde já, salvo deliberação em contrário.

A fim de evitar a ocorrência de impugnações manifestamente protelatórias, de cunho exclusivamente político, o art. 25 da lei define como crime eleitoral a arguição de inelegibilidade deduzida de forma temerária ou de manifesta má-fé, apenando esta conduta com detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, além de multa de 20 (vinte) a 50 (cinquenta) vezes o valor do Bônus do Tesouro Nacional (BTN).

Por fim, registra-se que, para as eleições municipais de 2016, foi editada pelo Tribunal Superior Eleitoral a Resolução nº 23.455/2015, dispondo sobre a escolha e o registro dos candidatos no pleito. A mesma determina, em seu artigo 15, que o registro dos candidatos deveria ocorrer até às 19 horas do dia 15 de agosto de 2015. Além disso, o artigo 57 determina que todos os pedidos de registro de candidatos, bem como as impugnações e recursos, deveriam estar julgados pelas instâncias ordinárias até 12 de setembro de 2016 (BRASIL, 2015).

Método

Quanto à abordagem, será utilizada a pesquisa quantitativa. Conforme ensina Fonseca (2002) a mesma permite a quantificação de seus resultados, centrando-se na objetividade. Desta forma, como a presente pesquisa irá se utilizar de dados numéricos e objetivos, buscando identificar a quantidade de inelegibilidades decorrentes de decisão referente às contas dos administradores públicos, entende-se que deve ser adotada a pesquisa quantitativa.

No entanto, tendo em vista que também ocorrerá a análise de decisões judiciais referente ao deferimento ou indeferimento de candidaturas, verificando-se os motivos de cada uma, também será utilizada, em alguns momentos, a pesquisa qualitativa, a qual é marcada pela subjetividade (FONSECA, 2002).

Quanto à natureza, será utilizada a pesquisa aplicada. O referido método de pesquisa “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 35). Assim, este estudo, que visa entender os efeitos das decisões dos tribunais de contas na questão da inelegibilidade – possuindo aplicação prática – adotará a pesquisa aplicada.

Quanto aos objetivos, será utilizada a pesquisa exploratória. Este tipo de pesquisa, segundo Gil (2002, p. 41) tem como objetivo “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. Em razão disso, como a presente pesquisa visa analisar o efeito dos julgamentos dos tribunais de contas na

sarea eleitoral, sendo este um tema pouco conhecido pela comunidade em geral, entende-se que a pesquisa se caracteriza como exploratória.

Por fim, quanto aos procedimentos, será utilizada a pesquisa documental. A mesma, conforme Fonseca (2002, p. 32), “recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc”. Desta forma, como a presente pesquisa utilizará diversas fontes a fim de esclarecer o problema em análise, como dados do Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal de Contas do Estado, além de legislação e acórdãos de tribunais superiores, entende que ela se caracteriza como documental.

Quanto às técnicas de coleta de dados, será utilizada a coleta documental. Foi obtida, primeiramente, a listagem dos administradores que tiveram, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, emissão de parecer prévio desfavorável ou julgamento pela irregularidade das contas nos últimos oito anos (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2016). Com relação aos candidatos com parecer prévio desfavorável, consultaram-se, também, os julgamentos dos legislativos municipais referentes aos mesmos, a fim de apurar se o parecer do TCE-RS foi mantido ou rejeitado.

Em um segundo momento, através do Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, efetuou-se download de planilhas eletrônicas com dados de todos os candidatos do Rio Grande do Sul (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016). Do cruzamento das duas bases de informações acima citadas, obteve-se o nome, cargo em disputa e município de todos os candidatos que estão com alguma pendência junto ao TCE-RS.

De posse dos dados individualizados de cada candidato, em acesso ao sistema Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais, pesquisou-se, caso a caso, se o registro da candidatura foi deferido ou indeferido pela Justiça Eleitoral (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016).

Por fim, a fim de verificar o inteiro teor das sentenças e acórdãos da Justiça Eleitoral, constatando o motivo de cada deferimento ou indeferimento de candidatura, acessou-se, de posse do número do processo de cada candidato, o sistema de acompanhamento processual do Tribunal Superior Eleitoral (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016).

Já quanto às técnicas de análise dos dados, efetuou-se, primeiramente, contagem de quantos candidatos em situação irregular perante o TCE-RS tiveram seu registro de candidatura deferido ou indeferido. De posse da listagem, em especial, das candidaturas deferidas, efetuou-se consulta aos respectivos processos judiciais, a fim de tomar conhecimento da sentença proferida e de suas razões, tentando identificar deficiências na atuação do TCE-RS e/ou dos Legislativos Municipais que pudessem ser objeto de aperfeiçoamento.

Apresentação dos Resultados

Inicialmente, registra-se que foram identificados 81 pedidos de registro de candidatura, no estado do Rio Grande do Sul, de pessoas que tiveram a emissão de parecer prévio desfavorável ou julgamento pela irregularidade das contas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Destes, 48 são candidatos a Prefeito, 10 a Vice-Prefeito e 23 a vereador.

Com relação ao tipo de decisão referente às contas, 47 tiveram parecer prévio desfavorável e 34 tiveram julgamento acerca de contas irregulares.

Relativamente aos 47 candidatos que tiveram parecer prévio desfavorável, tendo em vista que a competência de julgamento dos mesmos é das Câmaras Municipais, constatou-se

que as contas de 28 gestores foram aprovadas pelos legislativos, em oposição ao parecer do TCE-RS. Além disso, as contas de 2 gestores ainda não foram julgadas, o que, em termos práticos, equivale à aprovação. Por fim, constatou-se que as contas de 17 candidatos foram rejeitadas. Desta forma, para 30 gestores, a decisão referente às contas não teve influência na elegibilidade dos mesmos.

Com relação aos 17 candidatos com contas rejeitadas pelos legislativos, 10 tiveram o seu registro deferido, sendo interessante analisar as razões adotadas pelos juízes eleitorais, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Razões do deferimento das candidaturas de gestores com julgamento dos legislativos municipais pela irregularidade das contas

Motivo do deferimento	Número de situações
Não houve impugnação à candidatura	4
O juiz eleitoral entendeu que as irregularidades apontadas pelo TCE não eram insanáveis e não constituíam ato doloso de improbidade administrativa	2
A candidatura foi impugnada por partido político que fazia parte de coligação, possuindo ilegitimidade ativa para impugnar, isoladamente, candidatura	1
A candidatura foi impugnada, mas a defesa trouxe decisão judicial que suspendeu o decreto do legislativo	2
O juiz indeferiu a impugnação por os impugnantes não trouxeram ao processo a relação de apontamentos do TCE, a fim de verificar se eram insanáveis e configuravam conduta dolosa de improbidade	1

Relativamente aos 4 candidatos em que não houve impugnação à candidatura, tendo em vista o princípio da inércia da jurisdição, não restava ao juiz eleitoral outra opção senão o registro, pois não há como o juízo identificar, por si só, a existência de pendências relativas ao candidato. É necessária a impugnação por algum dos sujeitos legitimados (Ministério Público, candidato, partido político ou coligação).

Nos dois casos em que as irregularidades não foram consideradas graves o suficiente para ensejar a inelegibilidade, a análise das referidas decisões demonstrou que, tendo em vista a inexistência de menção, no julgamento do TCE-RS e da Câmara Municipal, de que as falhas constituíam ato doloso de improbidade e eram insanáveis, os juízes eleitorais entenderam que, na estreita via da ação de impugnação, não era possível a emissão de juízo a esse respeito.

Outros dois casos de registro foram decorrentes de falha dos impugnantes, sendo o primeiro relativo à ilegitimidade ativa de partido político membro de coligação, e o outro referente à falta de juntada aos autos da decisão do TCE-RS com os apontamentos imputados ao gestor.

Por fim, as duas situações restantes se referem à existência de decisões judiciais suspendendo a decisão das câmaras municipais que julgaram as contas. Tais situações ocorreram em razão da infringência ao princípio do devido processo legal nos legislativos, que não cumpriram com todas as formalidades necessárias, como a intimação pessoal do gestor quanto aos atos do processo e à possibilidade de apresentação de defesa escrita e manifestação oral no julgamento.

Com relação aos outros 7 candidatos, apurou-se que os mesmos tiveram seu registro de candidatura indeferido, sendo que, em um caso, já houve o trânsito em julgado e, nos outros seis, foi impetrado recurso junto ao TRE-RS. Destes 7, em 6 casos a decisão acerca das contas foi o motivo para o indeferimento; em outro, o indeferimento se deu razão diversa, sendo a decisão do legislativo que julgou as contas desconsiderada em razão da ausência de publicação.

Passada a análise referentes aos candidatos com parecer prévio desfavorável, resta o exame dos 34 candidatos que tiveram as contas julgadas irregulares diretamente pelo TCE-RS. Destes, 15 tiveram o registro de candidatura deferido, pelas razões expostas na tabela

abaixo:

Tabela 2 – Razões do deferimento das candidaturas de gestores com julgamento do TCE-RS pela irregularidade das contas

Motivo do deferimento	Número de situações
Não houve impugnação à candidatura	11
O juiz eleitoral entendeu que as irregularidades apontadas pelo TCE não eram insanáveis e não constituíam ato doloso de improbidade administrativa	3
As contas se referiam a prefeito municipal que atuou como ordenador de despesas, as quais, apesar da rejeição pelo TCE, também devem ser julgadas pelo Legislativo conforme recente decisão do STF	1

Nos 11 casos sem impugnação, como já citado, não havia alternativa senão o registro, tendo em vista o princípio da inércia da jurisdição.

Com relação às 3 situações em que a Justiça Eleitoral entendeu que as falhas não eram graves o suficiente para ensejar a inelegibilidade, a falta de menção, na decisão de julgamento das contas, acerca da ocorrência de atos dolosos de improbidade foi a principal causa do registro, conforme já analisado anteriormente.

Por fim, com relação a última situação constante na tabela, verifica-se que a mesma já é um reflexo da decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 848826/DF, a qual estabeleceu que os Prefeitos Municipais devem ser julgamentos somente pelo Poder Legislativo, mesmo nos casos em que foram ordenadores de despesas.

Quanto ao restante, 14 candidatos tiveram seu registro indeferido, todos em razão da rejeição das contas pelo TCE-RS. Destes, 2 processos já transitaram em julgado e, nos outros 12 restantes, foi impetrado recurso junto ao TRE-RS. Além disso, 4 candidatos renunciaram, e 1 faleceu.

Desta forma, analisando-se os dados de forma ampla, constata-se que, dos 81 candidatos às eleições municipais de 2016 que tinham algum julgamento desfavorável no TCE-RS, somente 20 foram declarados inelegíveis em razão da irregularidade nas contas, com o consequente indeferimento do registro de sua candidatura. Lembrando que, desse total, 3 processos já transitaram em julgado e 17 estão pendentes de julgamento de recurso no TRE-RS.

Conclusões

Conforme citado acima, o problema do presente trabalho buscava identificar se a emissão de parecer prévio desfavorável e o julgamento pela irregularidade das contas efetuado pelo TCE-RS tem resultado, efetivamente, na inelegibilidade dos envolvidos.

A resposta, infelizmente, não é animadora. A coleta e análise dos dados, exposta acima, demonstra que apenas uma pequena parte dos gestores com irregularidades em suas contas é declarada, efetivamente, inelegível.

O primeiro problema reside nos gestores com emissão de parecer desfavorável às suas contas, às quais o julgamento cabe às Câmaras Municipais. Deste universo, somente 6 candidatos tiveram o registro indeferido em razão das contas, ou seja, somente 12,77% do total.

Tendo em vista que o julgamento é realizado pelos legislativos, não são utilizados, necessariamente, critérios técnicos. Desta forma, mesmo que as irregularidades apontadas pelos tribunais de contas sejam graves, estas decisões podem ser afastadas mediante votação de dois terços dos vereadores, sem necessidade de justificativa ou motivação.

Em razão da recente decisão do Supremo Tribunal Federal, objeto de comentário

neste trabalho, a situação ficará ainda mais grave, pois caberá ao legislativo, também, o julgamento das contas de gestão dos prefeitos, que, até então, era realizado diretamente pelos tribunais de contas. Nas eleições deste ano, esta mudança teve pouco impacto, havendo apenas um caso de rejeição de contas de gestão de prefeito municipal que não resultou em inelegibilidade. No entanto, nas próximas eleições municipais, em 2020, o efeito será sentido de forma mais sensível, pois, como a divisão do julgamento das contas foi adotado em 2013, poucos processos já tiveram, até o momento, seu trânsito em julgado. Nas eleições de 2020, certamente haverá diversos ex-prefeitos com contas julgadas irregulares pelos tribunais de contas, que, em razão deste novo posicionamento, poderão concorrer normalmente a cargos eletivos, havendo aprovação pelo legislativo.

Além da dificuldade da rejeição de contas pelos legislativos, verifica-se que, mesmo nos casos em que tal fato ocorre, surgem situações que invalidam a decisão daquele poder. Na presente análise, constataram-se dois casos de suspensão da decisão do legislativo pelo Poder Judiciário, em razão de afronta ao devido processo legal e à ampla defesa. Além disso, houve um caso em que a decisão não foi considerada pelo juiz eleitoral como ensejadora de inelegibilidade, tendo em vista a ausência de publicação.

Com relação aos candidatos com contas de gestão julgadas irregulares diretamente pelos tribunais, constata-se que, do total, 14 tiveram seu registro indeferido, representando 48,28%. Em que pese o percentual bem superior em comparação à situação anterior, entende-se que o número de gestores declarados inelegíveis ainda é baixo, não servindo como fator intimidador aos maus administradores.

A análise das sentenças judiciais relativas ao registro das candidaturas revelou que, em 15 casos de gestores com contas irregulares – seja pelo julgamento do legislativo ou do TCE-RS – não houve qualquer impugnação à candidatura. Desta forma, estes gestores, em que pese possam ter cometido irregularidades tão ou mais graves que os demais, poderão concorrer normalmente. Nesse ponto, cabe referir que o Ministério Público Eleitoral, na condição de fiscal da lei, deve – ou deveria – estar atento a todos os administradores com irregularidades em suas contas, impugnando as candidaturas a fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato. No entanto, reconhece-se que o prazo de cinco dias para manejar as impugnações é exíguo, mormente nas zonas eleitorais com grande número de candidatos.

Além disso, verificaram-se situações em que o registro foi deferido porque o TCE-RS não mencionou, de forma expressa, que as irregularidades apontadas eram insanáveis e constituíam ato doloso de improbidade administrativa. De fato, as decisões da Corte não entram nesta seara; no entanto, é interessante acompanhar se o entendimento da Justiça Eleitoral não passará a exigir esta manifestação, adaptando, desta forma, os julgamentos a essa realidade.

Registra-se, como limitação a esta pesquisa, o fato de não haver comparação entre a situação ocorrida no Rio Grande do Sul com a de outros estados, não se sabendo se as decisões do TCE-RS resultam em maior ou menor indeferimento de candidatura do que outros tribunais do país. Em futuros trabalhos sobre o tema, seria interessante esta análise comparativa, a fim de traçar um panorama nacional acerca do assunto.

Referências Bibliográficas

ARIMATÉIA, P. C. L. M. A lei da ficha limpa à luz da Constituição da República de 1988. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, ano 14, n. 49, p. 51-81, jul./set. 2013.

BANDEIRA, J. A. R.; LEITE, J. P. N. Atuação dos Tribunais de Contas na perspectiva da Lei da Ficha Limpa. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 16, n. 87, p. 229-240, set./out. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>, acesso em 29/08/2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm>, acesso em 14/09/2016.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm#art94§3>, acesso em 18/09/2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>, acesso em 29/08/2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>, acesso em 29/08/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 11.060/GO**. Relator: Min. Laurita Vaz. Publicado no DJ de 16/09/2002, p. 159. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/componente=ATC&sequencial=483550&num_registro=199900691946&data=20020916&tipo=5&formato=HTML>. Acesso em 13/09/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Publicado no DJ de 29/06/2012. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>>. Acesso em 13/09/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Publicado no DJ de 29/06/2012. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em 13/09/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Publicado no DJ de 29/06/2012. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>>. Acesso em 13/09/2016..

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação nº 14.310/CE**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 27/04/2015. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8297331>>. Acesso em 13/09/2016..

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 471.506/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 20/05/2011, p. 84-88. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623200>>. Acesso em 13/09/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Repercussão Geral**. Relator: Min. Roberto Barroso. Plenário, em 17-08-2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4662945&numeroProcesso=848826&classeProcesso=RE&numeroTema=835>>. Acesso em 13/09/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 728**. Publicada no DJ de 09/12/2003, p. 2. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_701_800>. Acesso em 19/09/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 63195/RN**. Relator: Min. Dias Toffoli. Publicado em Sessão, 30/10/2012. Disponível em <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/Inteiro%20Teor>>. Acesso em 13/09/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 33747/BA**. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. Publicado em Sessão, 27/10/2008. Disponível em <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/Inteiro%20Teor>>. Acesso em 13/09/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário nº 87945/CE**. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Publicado em Sessão, 18/09/2014. Disponível em <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/Inteiro%20Teor>>. Acesso em 13/09/2016.

COSTA, R. A evolução histórica e jurídica do Tribunal de Contas no Brasil. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 16, n. 86, p. 265-283, jul./ago. 2014.

COUTINHO, D. M. A visão contemporânea do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Eleitoral sobre os julgamentos dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 15, n. 174, p. 17-26, ago. 2015.

FERREIRA JÚNIOR, A. M.; ANDRADE, K. S. Z. F. Da elaboração pelos Tribunais de Contas da lista de inelegíveis prevista no § 5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97 a partir do advento da Lei da Ficha Limpa. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 13, n. 149, p. 9-24, jul. 2013.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, A. S. A. A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 42, n. 118, p. 7-16, mai./ago. 2010.

FURTADO, J. R. C. A lista dos gestores com contas irregulares: dúvidas a dissipar. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 30, nº 59, p. 37-42, dez./2014.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T (org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 114 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. 176 p.

GUERRA, E. M.; PAULA, D. M. A função jurisdicional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 13, n. 143, p. 36-54, jan. 2013.

MONTEIRO, M. S. A. A natureza jurídica dos julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas no Brasil. **Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF**, São Paulo, ano VII, n.

81, p. 867-881, ago./2008.

PELEGRINI, M. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas**: contornos constitucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 254 p.

PORTO, E. V. Da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas à luz das alterações advindas da “minirreforma eleitoral” e da lei da “ficha limpa”. **Revista JAM Jurídica**, Salvador, ano XVII, edição especial, p. 51-67, set./2012.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: 1989. Disponível em <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>>, acesso em 13/09/2016.

RODRIGUES, J. S.; ALCÂNTARA, J. V. A competência dos Tribunais de Contas estaduais acerca do julgamento das contas dos prefeitos que exercem a função de ordenadores de despesa. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, v. 11, n. 1, p. 46-68, jan./jul. 2013.

SANTIAGO, M. C. J. A natureza jurídica da decisão do parlamento que julga as contas anuais do chefe do Poder Executivo e a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas no sistema presidencialista brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, p. 149-176, jul./set. 2014.

SILVEIRA, R. M. Reflexões sobre a Corte de Contas na França. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, edição n. 4, 2008. Disponível em <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/04/-sumario?next=4>, acesso em 18/09/2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (Rio Grande do Sul). **Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis**. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_julgadas_irregulares>. Acesso em: 21/09/2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (Rio Grande do Sul). Resolução nº 1028, de 04 de março de 2015. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 29 mai. 2015, Boletim nº 636/2015, Seção I, p. 18-65.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (Rio Grande do Sul). Resolução nº 1052, de 09 de dezembro de 2015. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 17 dez. 2015, Boletim nº 1777/2015, Seção I, p. 20-29.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/divulgacao-de-candidaturas-e-contas-eleitorais>>. Acesso em: 21/09/2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Repositório de Dados Eleitorais**. Disponível em: http://agencia.tse.jus.br/estatistica/sead/odsele/consulta_cand/consulta_cand_2016.zip. Acesso em: 21/09/2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). Resolução nº 23.455, de 15 de dezembro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 23 dez. 2015, p. 7-20.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Sistema de Acompanhamento Processual**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/acompanhamento-processual-push>>.

Acesso em: 21/09/2016.