

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO ELEITORAL

FRANCISCO DE CAMPOS LIMA NETO

COMPETÊNCIA NA INELEGIBILIDADE POR CONTAS REJEITADAS (ARTIGO 1º,
INCISO I, ALÍNEA G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90).

ARENÁPOLIS-MT
2016-2017

FRANCISCO DE CAMPOS LIMA NETO

**COMPETÊNCIA NA INELEGIBILIDADE POR CONTAS REJEITADAS (ARTIGO 1º,
INCISO I, ALÍNEA G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90).**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto Brasiliense de
Direito Público, como requisito parcial
para a obtenção do título de Pós-
graduação em Direito Eleitoral.

Orientador: Dr. Roberto Carlos Martins
Pontes

**ARENÁPOLIS-MT
2016-2017**

*"A mente que se abre a uma nova ideia jamais
voltará ao teu tamanho original".*

Albert Einstein.

RESUMO

O presente estudo visa trazer uma reflexão constitucional da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90, mais especificamente com relação à competência para julgamento das contas públicas gerando, assim, a inelegibilidade no caso de serem as mesmas rejeitas. Visa, ainda, demonstrar a consequência da decisão recente do Supremo Tribunal Federal com a escolha pela Câmara de Vereadores para julgar as contas dos prefeitos, tanto as de governo como as de gestão, trazendo reflexos em todos níveis federativos União, Estados e Municípios. Por fim, expõe-se a definição de direito político no intuito de demonstrar a inconstitucionalidade da decisão final sobre a inelegibilidade ser da Câmara Municipal, decisão sem imparcialidade, criando uma inelegibilidade que fere o direito fundamento e humano do cidadão se candidatar.

Palavras-chave: Inelegibilidade; Direitos Políticos; Competência para Julgamento, Rejeição das contas.

ABSTRACT

The present study aims at bringing a constitutional reflection of the ineligibility foreseen in Article 1, item I, letter G of Complementary Law 64/90, more specifically with regard to the competence to judge public accounts, thus generating ineligibility in case they are the same Rejected. It also aims to demonstrate the consequence of the recent decision of the Federal Supreme Court with the choice of the City Council to judge the accounts of mayors, both government and management, bringing reflections at all levels of government, states and municipalities. Finally, it is exposed the definition of political right in order to demonstrate the unconstitutionality of the final decision on the ineligibility of the City Council, not technical and partial decision, creating an ineligibility that hurts the right and human right of the citizen to apply.

Key-words: Ineligibility; Political Rights; Competence for Judgment, Rejection of accounts.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. CONSTITUCIONALIDADE, CRIAÇÃO E ESTUDO LITERAL DA PRESENTE INELEGIBILIDADE
3. ÓRGÃO/PODER COM COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL
4. DIREITO POLÍTICO – DIREITO FUNDAMENTAL CONSTITUCIONAL
5. RECURSOS E CANCELAMENTO SÚMULA 1 TSE
6. CONVÊNIOS, ACORDO E AJUSTES DA UNIÃO E ESTADOS COM OS MUNICÍPIOS E DA UNIÃO COM OS ESTADOS
7. CONCLUSÃO
8. REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

Em 04 de junho de 2010 é publicada a chamada Lei Complementar 135/2010, também chamada de lei da ficha limpa, que alterou a Lei Complementar nº 64/90.

A legislação mencionada estabeleceu casos de inelegibilidade previstos na Constituição Federal e sua cessação, determinando, ainda, providências para incluir novas hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e moralidade no exercício do mandato.

Dentre as modificações trazidas pela Lei Complementar 135/2010, e inserida na Lei Complementar nº 64/90, está a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90, abaixo transcrita:

"Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

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

Com sua criação, inúmeras discussões surgiram quanto a sua aplicabilidade, sendo que uma delas é com relação à competência para julgamento das contas que quando rejeitas acabam gerando a inelegibilidade.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, STF, no julgamento do Recurso Extraordinário – RE – 848826, com repercussão geral reconhecida, decidiu que o órgão competente para julgar as contas de prefeitos é a Câmara Municipal.

Assim, o presente estudo visa analisar a constitucionalidade do órgão/poder competente para rejeição das contas com a consequência de inelegibilidade para o candidato e, ao final, verificar, se possível, a inconstitucionalidade de interpretação que define a competência da Câmara Municipal para ter a decisão final sobre a referida inelegibilidade.

2. CONSTITUCIONALIDADE, CRIAÇÃO E ESTUDO LITERAL DA PRESENTE INELEGIBILIDADE

Ab intio, cabe estabelecer que será analisada sua constitucionalidade, única e exclusivamente, pela criação da presente inelegibilidade da alínea "g", contas rejeitadas, uma vez que forçoso reconhecer que a presente legislação gera no meio jurídico inúmeras discussões quanto a sua aplicação.

Destaque-se que a própria Constituição Federal de 1988, em seu texto, determinou casos de inelegibilidade considerados primordiais pelos legisladores constituintes no momento de sua elaboração. Contudo, com o exercício do poder constituinte revisor, nos termos do art. 3º do Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, foi introduzida a norma prevista no art. 14, §9 da Constituição Federal de 88, que diz:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

O texto constitucional retromencionado prevê, portanto, a criação de futuros casos de inelegibilidade diversos daqueles descritos em seu próprio corpo, desde que seja por Lei Complementar aprovada por maioria absoluta, conforme preconiza o artigo 69 da Carta Magna.

Desta forma, em 18 de maio de 1990 entrou em vigor a Lei Complementar 64/90, visando dar eficácia ao parágrafo supramencionado, uma vez que determinado dispositivo constitucional dependia de normatividade ulterior.

Com isso, criaram-se novos casos de inelegibilidade, inclusive para aquele que, nos termos da antiga alínea "g" do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar 64/1990, tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

Texto este que veio a ser modificado pela Lei Complementar 135/2010, de iniciativa popular, que tramitou em ambas as casas legislativas obtendo em cada

uma delas a maioria absoluta, conforme determina a Constituição, passando a ter a alínea "g" do inciso I do artigo 1º da Lei nº 64/1990 a seguinte redação:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição". (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

Analisando a aludida modificação, pode-se verificar a complexidade para aplicação do dispositivo legal em comento, tendo em vista que depende do preenchimento de vários requisitos prefixados.

A despeito disso, o Supremo Tribunal Federal, no RE 848.826, identificou a Câmara Municipal como o órgão/poder competente para julgamento das contas, complementando um dos requisitos descrito na legislação mencionada.

Para Marcos Ramayana os requisitos são:

"1) o exercício de cargos ou funções públicas; 2) contas rejeitadas; 3) irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; 4) decisão irrecorrível do órgão competente; e 5) inexistência de decisão judicial que suspenda ou anule a decisão que rejeitou as contas."¹

Desta feita, verifica-se que nem toda a rejeição de contas gerará a presente inelegibilidade, mas apenas quando presentes os requisitos mencionados pelo eminente professor, transcritos da legislação vigente.

Em breve resumo temos que o primeiro requisito, conforme a legislação, para aplicação da presente inelegibilidade é o exercício de cargo ou função pública.

Determina, ainda, a legislação que as contas devem ser rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. Tal determinação surge apenas com a alteração legislativa da LC 135/2010.

Outro critério a ser considerado é o da irrecorribilidade da decisão de julgamento das contas pelo órgão competente, pairando grande discussão

¹ RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. p. 352.

constitucional sobre a competência para julgamento no caso de inelegibilidade da alínea "g" inciso I artigo 1º da Lei Complementar 64/1990, ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha se manifestado a respeito.

Por fim, não pode haver nenhum comando judicial que anule ou suspenda a decisão que rejeitou as contas.

3. ÓRGÃO/PODER COM COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

Entende-se por competência, no direito, como sendo a atribuição dada a um julgador para decidir sobre determinado tema, no presente caso a atribuição constitucional para decisão das contas públicas.

Existe no mundo jurídico uma dualidade de entendimentos com relação ao órgão competente para julgamento das contas públicas e que conseqüentemente poderiam vir a causar a inelegibilidade do seu prestador.

Qual seria o órgão competente para julgar as contas de cargos e função públicas e que conseqüentemente, caso fossem rejeitadas, levariam seu prestador a perda do direito a sua capacidade eleitoral passiva, tendo em vista a inelegibilidade que lhe seria aplicada?

"Denomina-se inelegibilidade ou ilegitimidade o impedimento o exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. " ²

Analisando constitucionalmente surgem dois órgãos que poderiam realizar esse julgamento: Poder Legislativo e Tribunal de Contas.

Nas palavras de Edson de Resende Castro:

...é necessário saber qual o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas neste particular, ou seja, na apreciação dos atos de administração de recursos. São eles meros auxiliares do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, emitindo pareceres prévios que serão acolhidos ou não por aquelas Casas, ou efetivamente julgam essas contas?³

Ao Poder Legislativo, pelo dogma da separação dos poderes, é atribuída a função típica de legislar e funções atípicas jurisdicional, quando julgar casos

² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2013. p. 159.

³ CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte Editora DelRey. 7ª Edição. 2014. P. 182

predeterminados, e executiva, quando dispõe da sua auto-organização. Atuando tanto na esfera federal pelo Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, como na esfera estadual pelas Assembleias Legislativas e na esfera municipal pela Câmara de Vereadores. Esse poder é formado, no Brasil, em sua totalidade, por representantes eleitos pelo povo, por intermédio do voto, para um mandato certo e com duração predeterminada.

Há previsão expressa determinando que na esfera federal, cabe ao Congresso Nacional, mediante controle externo, a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da União. Igual normativo é encontrado para determinar a competência do Poder Legislativo Municipal para fiscalização do município.

Em contrapartida o Tribunal de Contas é órgão que auxilia o Poder Legislativo na missão de fiscalizar a execução orçamentária e financeira dos entes da Federação. Trata-se órgão com nomeação por indicação, como no exemplo do Tribunal de Contas da União, artigo 73 da Constituição Federal, que a nomeação dos seus Ministros será na proporção de um terço escolhido pelo Presidente da República e dois terços pelo Congresso Nacional, mas após nomeados terão os mesmos direitos e garantias dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, nesse sentido súmula 42 do Supremo Tribunal Federal que diz "É legítima a equiparação de juízes do Tribunal de Contas, em direitos e garantias, aos membros do Poder Judiciário."

Existe, conforme artigo 75 da Constituição Federal, norma estabelecendo que as atribuições previstas para o Tribunal de Contas da União sejam aplicadas no que couber também aos Tribunais Estaduais e Municipais.

A Constituição Federal de 1988 estabelece:

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

A Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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

Há determinação constitucional para que a competência do controle externo seja do Congresso Nacional, no âmbito da União, e do poder legislativo municipal, no âmbito dos municípios, mas a própria Constituição Federal ressalta a importância do Tribunal de Contas na apreciação de certas contas e julgamento de outras, ocorrendo, assim, um caso que a doutrina denomina de conflito aparente de normas constitucionais.

Para superar esse aparente conflito de normas constitucionais originárias, faz-se necessário realizar uma interpretação de tal modo a compatibilizar e harmonizar essas regras constitucionais. Não se deve aplicar, na espécie, a hipótese do "tudo ou nada", sob pena de se declarar inconstitucional uma norma originária, o que é vedado no nosso ordenamento.⁴

Com objetivo de evitar a colisão de normas constitucionais a doutrina e a jurisprudência realizam a interpretação conforme a constituição diferenciando, nos termos dos próprios dispositivos constitucionais, as contas que ora são analisadas e ora julgadas pelo tribunal de contas, tendo em vista a existência de dois tipos de regimes jurídico das contas públicas: as contas de governo e as contas de gestão.

"Inquestionável que a Constituição Federal, ao tratar do Tribunal de Contas da União como órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle das contas, confere-lhe atribuições para emitir parecer prévio sobre a gestão do orçamento e para julgar as contas do ordenador de despesas públicas. Percebe-se, então, que gerir o orçamento é algo diferente de ordenar despesas, até porque sobre aquela primeira atividade (gestão de orçamento) o TCU apenas emite parecer prévio para a apreciação e julgamento do Congresso Nacional enquanto que a ordenação de despesas é julgada pelo próprio Tribunal de Contas."⁵

Verifica-se na detida análise do artigo 71, incisos I e II que a Constituição Federal determinou competências diferentes, com medidas e atribuições diferentes

⁴ ROCHA, Carlos Odon Lopes. **Conflito aparente de normas constitucionais originárias e o princípio da unidade constitucional**. Art.51, IV x art. 144, §1º, ambos da CF. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/conflito-aparente-de-normas-constitucionais-origina%C3%A9rias-e-o-princ%C3%ADpio-da-unidade-constitu-0>>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

⁵ CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte Editora DelRey. 7ª Edição. 2014. P. 182

em ambos os incisos aos Tribunais de Contas de cada ente da Federação, já que que as normas aplicadas ao Tribunal de Contas da União são, da mesma forma, aplicadas ao demais Tribunais de Contas, Estaduais e Municipais.

No inciso I, determinou a competência para julgamento das Contas de Governo, também chamadas de resultado, são exclusivas para a gestão do Chefe do Poder Executivo, na qual é previsto julgamento político realizado pelo Poder Legislativo com parecer prévio do Tribunal de Contas. Tratam-se das contas prestadas anualmente expressando os resultados da atuação governamental no exercício financeiro correspondente. Já no inciso II, de outro modo, as Contas de Gestão, também chamada de contas dos ordenadores de despesas, evidenciam atos de administração e gerência de recursos públicos, podendo ou não se referir ao chefe do executivo ou outro ordenador de. Enquanto nas contas de governo analisam-se os macroefeitos da gestão pública, na conta de gestão é analisado cada ato separadamente.

Deste modo, todo representante do executivo, possui o orçamento anual para distribuir entre os diversos órgãos da administração e essa distribuição de verbas orçamentárias, agindo como administrador, é ato de governo. Por outro lado, a despesa realizada em cada um dos órgãos da administração, despesa pública, é da competência daquele a quem a lei de contabilidade chama de ordenador de despesas, que é aquele que assinará a nota de empenho autorizando o pagamento.

Realizadas as diferenciações necessárias, será exposto o entendimento que vigorou durante muito tempo com relação à competência prevista na inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, Alínea "g" da Lei Complementar 64/1990, que gerou, dentre várias decisões, a decisão tomada pelo TSE o acórdão exarado no RO nº 401-37.2014:

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

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

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

contas que rejeitam as contas do prefeito que age como ordenador de despesas.

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

4. Vencida neste ponto, a corrente minoritária, que entendia que a competência para julgamento das contas do prefeito é sempre da Câmara de Vereadores.

5. As falhas apontadas pelo Tribunal de Contas, no caso, não são suficientes para caracterização da inelegibilidade, pois não podem ser enquadradas como ato doloso de improbidade. No caso, não houve sequer condenação à devolução de recursos ao erário ou menção a efetivo prejuízo financeiro da Administração. Recurso provido, neste ponto, por unanimidade.

Recurso ordinário provido para deferir o registro da candidatura.

(Recurso Ordinário nº 40137, Acórdão de 26/08/2014, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/08/2014 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 25, Tomo 3, Data 26/08/2014, Página 242)

Esse entendimento se fundava na dualidade de contas públicas prestadas pelo Chefe do Executivo, diferenciando-as, nos exatos termos do artigo 71 da Constituição Federal, o julgamento das contas de governo, inciso I, e o julgamento das contas de gestão, inciso II. Verifica-se que para seus defensores, dois seriam os órgãos/poderes competentes para julgamento das contas e conseqüentemente aplicação da inelegibilidade prevista na Lei Complementar 64/1990. Diferenciava-se o julgamento político realizado pelo Poder Legislativo, previsto no inciso I, momento em que caberia ao Tribunal de Contas o mero parecer prévio das contas e nada mais, e no julgamento das contas de gestão na qual a análise pelo Tribunal de Contas detinha cunho decisório e definitivo em relação à aplicação da inelegibilidade.

Os seus defensores analisam as normas de maneira literal e disso resultava a aplicação de inelegibilidade por dois órgãos distintos, ou seja, a conta de governo era julgada pelo Poder Legislativo a quem competia a decretação de inelegibilidade e as contas de gestão era julgada pelo Tribunal de Contas com posterior votação pelo Poder Legislativo, mas que quando do julgamento pelo Tribunal de Contas sua rejeição já ocasionava a inelegibilidade.

Recentemente o STF – Supremo Tribunal Federal se manifestou acerca do tema e, por decisão não unânime, definiu que órgão competente para julgar as contas dos prefeitos municipais seria a Câmara Municipal.

O atual entendimento do Supremo Tribunal Federal foi divulgado quando da decisão do RE nº 848.826 e RE nº 729.744, ambos com repercussão geral declarada nos mesmos.

Tratam-se de recursos que chegaram ao Supremo Tribunal Federal para análise da competência para julgamento das contas dos prefeitos, fixando o STF a seguinte tese na ata de julgamento nº 23 de 04/08/2016, DJE nº 174, divulgado em 17/08/2016, ainda sem acórdão publicado:

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário, 10.08.2016.

Atualmente, houve uma quebra de paradigma no sentido de que tanto as contas de governo como as de gestão deverão ser analisadas pelo Poder Legislativo, passando a ser deste a competência para declarar, por via de consequência, a inelegibilidade prevista na alínea "g" do Inciso I do Artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90.

Para seus defensores, a expressão que a fiscalização será exercida pelo Poder Legislativo de cada ente da federação é suficiente para que a inelegibilidade seja por ele aplicada, uma vez que se trata de Poder composto por representantes do povo que os elegeram para representação popular.

Já tínhamos, antes mesmo desse julgamento, entendimentos doutrinários contrários à tese defendida atualmente pelo Supremo Tribunal Federal, nesse sentido:

"De todo criticável a exegese pretoriana, porquanto labora claramente no equívoco. Em primeiro lugar, dado seu perfil constitucional, o Tribunal de Contas não é mero órgão auxiliar, mas, sim, uma das mais relevantes instituições vocacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. Seus membros gozam de iguais garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens da Magistratura (CF, art. 73 §3º). Demais, ao ordenar pagamentos praticar atos concretos de gestão administrativa, o Prefeito não atua

como agente político, mas como técnico, administrador de despesas públicas. Não haveria, portanto, razão para que, por tais atos, fosse julgado politicamente pelo Poder Legislativo. Na verdade, a conduta técnica reclama métodos e critérios técnicos de julgamento, o que – em tese, ressalva-se só pode ser feito pelo Tribunal de Contas.”⁶

Note-se que existe uma diferenciação que não é realizada em nenhuma das teorias expostas, ou seja, o julgamento das contas em nada se confunde com aplicação de inelegibilidade. Em que pese ter sido esse o sentido lógico que foi aplicado na sua interpretação, não há que se vincular os dois institutos.

A consequência da rejeição das contas, antes da criação dessa inelegibilidade, seria o encaminhamento dos autos ao Ministério Público para que com base nos dados coletados pudesse ingressar com ação de responsabilidade, alguma ação penal de crime contra administração pública ou uma ação de improbidade administrativa.

O Supremo Tribunal Federal decidiu que apesar das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas possuírem eficácia de Título Executivo não compete a ele sua cobrança.

Desta feita, qualquer consequência relacionada aos efeitos da rejeição das contas seria tomada em processo futuro, não incidindo qualquer efeito imediato dessa decisão, nem mesmo a cobrança de multa que ainda caberia discussão em sede de processo de cobrança.

Sabe-se que todo poder emana do povo que o exerce por meio de seus representantes eleitos. Esta talvez seja a mais conhecida citação sobre democracia existente no nosso ordenamento jurídico. Contudo, será que o julgamento realizado no âmbito do poder legislativo, com consequência de inelegibilidade, seria imparcial, já que suas decisões possuiriam cunho eminentemente político? Poderíamos falar em justiça?

A decisão política que restringisse o direito de ser votado, capacidade eleitoral passiva, estaria em consonância com a Constituição Federal?

4. DIREITO POLÍTICO – DIREITO FUNDAMENTAL CONSTITUCIONAL

⁶ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 9ª edição. São Paulo. Atlas, 2013. p. 203/204.

A Constituição Federal preceitua uma gama de direitos e garantias fundamentais, dentre eles estão os direitos políticos que conquistaram um capítulo próprio incorporado ao Título II da Carta Magna.

O autor Marcelo Novelino conceitua os direitos políticos como:

Direitos públicos subjetivos fundamentais conferidos aos cidadãos para participarem da vida política do Estado. Decorrentes do princípio democrático, esses direitos de participação (*status activae civitatis*) são adquiridos mediante o alistamento eleitoral. Na Constituição, a nacionalidade se apresenta como pressuposto da cidadania. O nacional, nato ou naturalizado, no gozo dos direitos políticos é considerado cidadão. Nesse sentido, todo cidadão é necessariamente nacional, mas o nacional, privado dos direitos, não é considerado cidadão.⁷

A elegibilidade é classificada como direito político positivo e também pode ser denominada de capacidade eleitoral passiva. As condições para a sua aquisição estão descritas no art. 14, §3º, da Constituição Federal. Pode ser conceituada como o direito de ser votado, isto é, de pleitear, mediante eleição, mandatos eletivos.

A doutrina pátria, entretanto, realiza distinção significativa entre condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade. De acordo com a concepção clássica, para concorrer às eleições, a pessoa deverá reunir todas as condições de elegibilidade e não incidir em causas de inelegibilidade. Assim, não são faces da mesma moeda.

O Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI nº 1063, de relatoria do Ministro Celso de Mello, decidiu nesse sentido, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.713/93 (ART. 8º, § 1º, E ART. 9º) - PROCESSO ELEITORAL DE 1994 - SUSPENSÃO SELETIVA DE EXPRESSÕES CONSTANTES DA NORMA LEGAL - CONSEQÜENTE ALTERAÇÃO DO SENTIDO DA LEI - IMPOSSIBILIDADE DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AGIR COMO LEGISLADOR POSITIVO - DEFINIÇÃO LEGAL DO ÓRGÃO PARTIDÁRIO COMPETENTE PARA EFEITO DE RECUSA DA CANDIDATURA NATA (ART. 8º, § 1º) - INGERÊNCIA INDEVIDA NA ESFERA DE AUTONOMIA PARTIDÁRIA - A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS - SIGNIFICADO - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DOMICÍLIO ELEITORAL (ART. 9º) - PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE - **MATÉRIA A SER VEICULADA MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE** - ATIVIDADE LEGISLATIVA E OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW - CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. AUTONOMIA PARTIDÁRIA. (...) PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE: O domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária, constituindo condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º),

⁷ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 559.

revelam-se passíveis de válida disciplinação mediante simples lei ordinária. **Os requisitos de elegibilidade não se confundem, no plano jurídico-conceitual, com as hipóteses de inelegibilidade, cuja definição - além das situações já previstas diretamente pelo próprio texto constitucional (CF, art. 14, §§ 5º a 8º) - só pode derivar de norma inscrita em lei complementar (CF, art. 14, § 9º). (...)** (ADI 1063 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/1994, DJ 27-04-2001 PP-00057 EMENT VOL-02028-01 PP-00083 RTJ VOL-0178-1 PP-00022) (grifo nosso)

A consequência prática da aludida diferenciação, destarte, refere-se à possibilidade de estabelecer condições de elegibilidade mediante lei ordinária, mas somente por lei complementar poder se determinar as causas de inelegibilidade.

As causas de inelegibilidade, dessa forma, podem ser classificadas como direitos políticos negativos que privam o cidadão de participar do processo eletivo e da gestão dos órgãos do governo, implicando na falta de capacidade eleitoral passiva.

Tais causas devem ser interpretadas restritivamente e são classificadas como absolutas e relativas. As inelegibilidades absolutas se referem ao indivíduo, valem para todos os cargos e não podem ser afastadas por intermédio de desincompatibilização, previstas somente pela própria Constituição Federal. Já as inelegibilidades relativas se relacionam com o cargo eletivo pleiteado e a relação de parentesco entre o indivíduo e os chefes do Poder Executivo de cada ente federativo, cabendo, em alguns casos, a desincompatibilização.

Assim, o direito político surge como um dos arcações da cidadania, juntamente com os direitos civis e sociais, determinando as regras para participação do cidadão na política.

A Constituição Federal elencou um rol de direitos que são por ela protegidos e que não podem sofrer limitações, não existe no ordenamento jurídico qualquer espécie normativa que possa limitar os direitos conferidos aos cidadãos, descritos pelo artigo 60, §4º da Constituição Federal de 1988.

Esse núcleo imutável da Constituição Federal, denominado pela doutrina como Cláusula Pétreia, protege, entre outras coisas, os direitos garantias individuais e o direito ao voto que é muito menos complexo que o direito político.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos preceitua no seu artigo 21:

(1) Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.

(2) Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.

(3) A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

Bem como a Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto San José da Costa Rica – também traz como um de seus princípios fundamentais o direito de todo cidadão participar da vida política do seu país. Motivo pelo qual não há dúvidas que a participação do cidadão nas decisões políticas de seu Estado é um direito fundamental, um direito humano essencial, mas passível de limitação.

A garantia ao direito político positivo é um direito fundamental e humano, desde que o cidadão preencha determinadas condições justamente impostas para sua obtenção. Quando satisfeitos os requisitos constitucionais e legais para sua obtenção, esse direito passa a ser intrínseco ao indivíduo, acompanhando-o, apenas podendo ser limitado, como nas hipóteses de perda ou suspensão, por situações expressamente previstas.

Outrossim, o direito ao direito político negativo, ou seja, do cidadão possuir sua capacidade eleitoral passiva, também deve ser tratado direito fundamental do cidadão, pois a declaração de uma inelegibilidade da mesma forma impedirá sua candidatura a determinado cargo político.

Nesse sentido:

“Não há que confundir em face de nosso sistema constitucional pressupostos ou condições de elegibilidade e inelegibilidades, embora a ausência de qualquer daqueles ou a incidência de qualquer destas impeça alguém de candidatar-se às eleições municipais, estaduais ou federais.”⁸

O direito político negativo como direito fundamental do homem apenas deverá ser restringido em virtude de um motivo justificador e com grandeza ímpar que vise o bem maior que seria a coletividade. A coletividade é o bem maior a ser protegido e

⁸ MOREIRA ALVES, José Carlos. *Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidade. Estudos de Direito Público em homenagem a Aliomar Baleeiro*. DF: UNB, 1976. P. 225 e 232. *Apud* CERQUEIRA, Thales Tácito, CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral Esquematizado*. Belo Horizonte: 2ª Edição, 2012. P. 94.

apenas para sua proteção seria legítimo e constitucional a restrição ao direito político, mas especificamente na aplicação de inelegibilidades infraconstitucionais.

O Poder Legislativo como um todo, Câmara Municipal, Assembleias Legislativas e Congresso Nacional, como anteriormente visto, são formados por representantes eleitos pelo povo e por força Constitucional possuem atribuição para realizar a fiscalização financeira, contábil e orçamentário dos demais órgãos.

Todavia entender a aplicação da restrição de direitos políticos, inelegibilidade, com a possível rejeição das contas pelo poder legislativo, parece ferir a constitucionalidade da norma.

Ambos os poderes aqui alinhados, Executivo e Legislativo, têm como premissa de existência a representação popular e permitir que este último tenha a legitimidade para proibir futura candidatura do executivo fere o direito fundamental e humano de participação política no estado.

Ainda que o Legislativo tenha representatividade popular e a competência constitucional para fiscalizar as contas do Executivo, ele careceria, ainda, de imparcialidade suficiente para uma análise aprofundada das contas.

Imparcialidade é o total desinteresse do julgador no resultado do processo, ou seja, quando o julgador tiver algum interesse no resultado do julgamento ele não poderá participar do mesmo.

Toda nossa estrutura eleitoral brasileira é formada com a forte estruturação dos partidos políticos, não sendo permitido nesse sistema a candidatura avulsa porque todos que desejarem participar do pleito eleitoral deverão fazê-lo através dos partidos políticos.

Ocorre que o nosso sistema adotou o pluripartidarismo, possibilitando-se a criação de diversos partidos, cada um com um pensamento, uma ideologia que lhe impulsiona, afinal possuem autonomia para sua organização.

"Organizações destinadas a congregar eleitores que participam dos mesmos interesses ou das mesmas ideologias ou da mesma orientação política, em relação aos problemas fundamentais do país, os partidos políticos são definidos como associações de cidadãos, homens e mulheres, maiores ou não, unidos por um *idem sentire et velle* político geral, associações estavelmente organizadas, que desenvolvem atividades continuadas, externas e públicas, dirigidas ao escopo de exercer influências sobre decisões políticas, ou, mais brevemente, como acordos entre certo

número de cidadãos, para procederem em comum, nas eleições dos governantes, e na fiscalização do poder que estes exercem.”⁹

A temporariedade de eleições, votos periódicos, compõe também o núcleo intangível da Constituição – Clausula Pétrea – motivo pelo qual temos a rotatividade periódica de nossos governantes, fortalecendo o estado democrático.

A aludida rotatividade, arcabouço do estado democrático, possibilita aos membros eleitos do poder legislativo, numa próxima legislatura, e que porventura tiverem interesse, a se candidatar ao cargo do executivo. Ainda que não tenham interesse diretamente nessa candidatura seu partido político ou sua coligação irá indicar algum nome para concorrer ao cargo do executivo.

Não só isso, poderá o candidato eleito para Executivo, numa próxima legislatura, concorrer a uma vaga no legislativo.

Esses são exemplos nos quais fica fácil a constatação que deixar o poder Legislativo com a decisão sobre a aplicação da inelegibilidade por contas rejeitas, prevista na alínea “g” inciso I artigo 1º da Lei Complementar 64/90, fere o princípio da imparcialidade do julgador, retirando o direito político de determinado cidadão que teve as contas rejeitas e o direito do povo de escolhê-lo novamente nos próximos oito anos como seu representante em outro pleito.

Na decisão tomada quando da análise das contas que porventura venham a causar inelegibilidade não será, na maioria das vezes, tomada com observância dos interesses da coletividade, existe grande chance de a decisão possuir, exclusivamente, um viés político, de uma maneira que o próprio julgador poderá se beneficiar ou privilegiar um aliado político ou mesmo seu partido, pois com a inelegibilidade que será aplicada o prestador das contas poderá ficar até 8 anos sem concorrer a algum novo cargo.

Não existe segurança nenhuma para dizer que o julgamento, que causou a inelegibilidade, foi imparcial, pois tanto o prestador quanto o julgador participam de uma forma ou de outra do pleito eleitoral e buscando votação popular para lhes representar, sendo por consequência concorrente político. “Imparcialidade é entendida como característica essencial do perfil do juiz consistente em não poder

⁹ CRETELLA, Júnior. 1989, v.2, p. 703, 1103. *Apud* GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paul. Editora Atlas: 9ª Edição, 2013. P. 91.

ter vínculos subjetivos com o processo de modo a lhe tirar o afastamento necessário para conduzi-lo com isenção. ”¹⁰

Percebe-se que a escolha para os membros do Tribunal de Contas, é eminentemente política, ou seja, são escolhidos na forma prevista na Constituição Federal por apenas preencherem os requisitos ali mencionados, mas passam, seus Ministros, no caso do TCU, a terem as mesmas garantias do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, ou seja, vitaliciedade. (Artigo 73 da Lei 8.443/1992)

Nesse sentido a súmula 42 do Supremo Tribunal Federal:

“É legítima a equiparação de juízes do tribunal de Contas, em direitos e garantias, aos membros do Poder Judiciário”

A garantia da vitaliciedade dá ao seu julgador do Tribunal de Contas, em qualquer das esferas de poder, a imparcialidade necessária para que sua decisão não tenha reflexos políticos, alguns colocando-o como órgão do poder judiciário:

“Alguns autores de tomo, entendem que o Tribunal de Contas exerce *função jurisdicional*, não pelo emprego da palavra “*juízo*” no Texto Constitucional, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte. Bem pondera Ricardo Lobo Torres ^[3] que o Tribunal de Contas exerce alguns atos típicos da função jurisdicional em sentido material, uma vez que julga as contas dos administradores e responsáveis com todos os requisitos materiais da jurisdição, quais sejam, independência, imparcialidade, igualdade processual, ampla defesa, produção plena das provas e direito a recurso. ”¹¹

5. RECURSOS E CANCELAMENTO SÚMULA 1 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Não podemos dizer que a previsão expressa de suspensão e anulação pelo Poder Judiciário seria um ato recursal próprio da inelegibilidade. A proteção de análise pelo judiciário é um direito protegido também pela Constituição e sua existência, por si só, não faz com que a decisão tomada pelo Poder Legislativo em prestações de contas tenha recurso determinado.

¹⁰ TÁVORA, Nestor, ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Curso de Direito Processual Penal*. Editora JusPodivm. 6ª Edição. 2011 p. 56.

¹¹ NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima, *Tribunais de Contas e o poder de julgar sob a ótica do Direito Financeiro e Tributário*, Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/4470/tribunais-de-contas-e-o-poder-de-julgar-sob-a-otica-do-direito-financeiro-e-tributario>>. Acesso em 02 de abril de 2017.

Ainda que se fale em recurso/ações das decisões tomadas em sede julgamento das contas para o judiciário, não parece esse ser o caminho constitucional correto a ser seguido, tendo em vista que conseguir uma decisão de cassação ou de suspensão dos efeitos no judiciário poderia levar um certo tempo e dificuldade para demonstrar o julgamento político realizado pelo poder legislativo, causando desta forma enormes prejuízos ao candidato.

“Súmula 1 do TSE: proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas antes da impugnação, fica suspensa a inelegibilidade. Porém, a Súmula nº 1º do TSE passou a ser lida pela jurisprudência da Corte (Acórdão TSE de 2006 no RO nº 912/2006; RO 963/2006; RO nº 965/2006 e no REsp nº 26.942/2006, no RO 1067, entre outros) da seguinte forma: “a mera propositura da ação anulatória, sem a obtenção de provimento liminar ou tutela antecipada, não suspende a inelegibilidade.”¹²

A súmula trazia o entendimento de que, antes de haver impugnação no registro de candidatura, era possível a propositura de uma ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas.

Tal entendimento foi superado com a mudança de entendimento do Tribunal Superior Eleitoral e com a nova redação dada pela LC 135/2010, que define que a suspensão ou anulação deve ser realizada pelo Poder Judiciário, entendendo desta forma que o Juiz deverá no Juízo de valor, analisando as provas trazidas aos autos, decidir sobre a suspensão ou anulação da decisão.

Verifica-se, assim, um lapso temporal que poderá ocasionar prejuízos ao requerente – prestador das contas rejeitadas – e, também, pode não ser facilmente demonstrado o prejuízo ou a parcialidade do julgador para que o Magistrado, consiga, em sede preliminar, visualizar a o prejuízo do requerente, concedendo dessa forma a liminar ou a antecipação de tutela.

Por outro lado, a aplicação da Súmula 1º do Tribunal Superior Eleitoral, já cancelada, protegia aqueles candidatos que cientes da inelegibilidade que lhes fora imputada, no último minuto ingressavam com ação judicial para desconstituir a decisão da rejeição das contas.

¹² CERQUEIRA, Thales Tácito, CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral Esquemático**. Belo Horizonte: 2ª Edição, 2012. P. 645

A Presente Súmula, como escrita, permite ao prestador de contas que teve suas contas rejeitadas em um julgamento meramente político a possibilidade de defesa com imediata suspensão de seus direitos, mas de igual maneira protege o prestador desonesto que claramente poderá utilizá-la para impedir aplicação da inelegibilidade com base em uma ação incabível e meramente protelatória.

Por fim, vale mencionar, que a Justiça Eleitoral não analisa em sede de registro de candidatura o acerto ou desacerto das decisões tomadas em outros processos e que venham a nele refletir.

Assim, toda uma estrutura recursal com relação à inelegibilidade por rejeição das contas deveria ser criada pelo legislador, remodelando toda estrutura da inelegibilidade e corrigindo a interpretação dada pelo Poder Judiciário atualmente, impedindo dessa forma que haja competência para julgamento das contas por um órgão parcial, interessado no resultado, e mesmo que o entendimento seja que a competência é mesmo do Poder Legislativo, que fosse criado um mecanismo de análise pelo judiciário, poder imparcial, para aferir a correta aplicação da inelegibilidade.

6. CONVÊNIOS, ACORDOS E AJUSTES DA UNIÃO E ESTADOS COM OS MUNICÍPIOS E DA UNIÃO COM OS ESTADOS.

Outra situação que merece ser analisada é a prevista no artigo 71, VI da Constituição Federal:

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

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. "

Convém ainda ressaltar que a matéria ora analisada em nada coincide com a matéria decidida pelo STF - Supremo Tribunal Federal - nos recursos extraordinários 848.826 e 729.744.

Não existe divergência na doutrina e na jurisprudência sobre a competência para julgamento das contas de convênios, ajustes e acordos. Uma vez que há entendimento pacífico que a competência para julgamento de contas relativas a convênio entre Estados e Municípios, bem como dos convênios entre a União com

estados ou municípios devem ser fiscalizados pelo Tribunal de Contas respectivo do ente ao qual pertencia o recurso.

"Quando em análise contas referentes a convênios entre os entes federados, o julgamento fica a cargo dos Tribunais de Contas. O TCE é o órgão julgador das contas provenientes de convênio entre estados e municípios. Por outro lado, em convênios federais, quando os recursos são repassados pela União, a competência é do TCU. Em ambos os casos, as contas serão julgadas por esses órgãos mesmo quando prestadas por Chefes do Poder Executivo. Portanto, nessas hipóteses, uma decisão desfavorável dos Tribunais de Contas gerará a inelegibilidade, sem a necessidade de exame pelas Casas Legislativas."¹³

Há decisões nesse sentido:

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATO. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. FATO SUPERVENIENTE.

1. De acordo com a compreensão da doutrina firmada no RO 96-71, de relatoria da Ministra Luciana Lóssio, "as circunstâncias fáticas e jurídicas supervenientes ao registro de candidatura que afastem a inelegibilidade, com fundamento no que preceitua o art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, podem ser conhecidas em qualquer grau de jurisdição, inclusive nas instâncias extraordinárias, até a data da diplomação, última fase do processo eleitoral, já que em algum momento as relações jurídicas devem se estabilizar, sob pena de eterna litigância ao longo do mandato". Ressalva do entendimento do relator.

2. Na liminar deferida pelo STJ em 13.12.2016, antes da diplomação dos eleitos, foi concedido efeito suspensivo ao recurso especial manejado em sede de condenação criminal, provimento que suspende, ainda que provisoriamente, o suporte fático da inelegibilidade descrita no art. 1º, I, e, item 1, da Lei Complementar 64/90.

3. O registro do candidato foi indeferido por duplo fundamento. Assim, ainda que seja afastada a inelegibilidade decorrente da condenação criminal suspensa, subsiste o óbice à candidatura com base no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90, diante da rejeição, pelo TCU, de contas de convênio celebrado pela prefeitura com órgão federal.

4. No julgamento do REspe 46-82, rel. Min. Herman Benjamin, PSESS em 29.9.2016, este Tribunal reafirmou que o TCU é competente para o julgamento de contas de convênio celebrado pelo município mediante o repasse de recursos da União.

Agravo regimental a que se nega provimento, com determinação de comunicação ao TRE e ao juiz local para adoção das providências necessárias.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 75209, Acórdão de 23/02/2017, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 47, Data 09/03/2017, Página 90)

O presente entendimento da doutrina e dos Tribunais Superiores acompanha no todo o entendimento aqui defendido, tendo em vista que a deixa a análise das

¹³ ALESSI, Dylliardi. ARRAES, Roosevelt. INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS. Disponível em: < <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5rc62A7pyZYJ:revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/download/650/488+&cd=12&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> >. Acesso em 06 de abril de 2017.

contas por um órgão técnico e imparcial, estando em total acordo com as normas constitucionais existentes.

7 CONCLUSÃO

Não há dúvida quanto à constitucionalidade da criação de novas inelegibilidades, por Leis Complementares, como visto anteriormente a própria Constituição Federal permite essa restrição aos direitos políticos do cidadão. Da mesma forma não existe dúvida quanto à constitucionalidade da competência do Poder Legislativo, no controle externo, julgar as contas públicas do Executivo.

Porém, discute-se a competência para que o Poder Legislativo tenha, no julgamento das contas públicas, tanto as de governo como as de gestão, a decisão final sobre a aplicação da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/1990.

Deste modo, verifica-se que a interpretação dada, doutrina e jurisprudência, permitindo ao Poder Legislativo, através do julgamento das contas públicas, decidir sobre a inelegibilidade do Poder Executivo não possui respaldo constitucional porque os membros do Poder Legislativo nesse julgamento não possuiriam imparcialidade necessária para julgar.

A parcialidade da decisão se torna visível quando se analisa friamente o Sistema Eleitoral Brasileiro, no qual tanto os membros do Poder Executivo como Poder Legislativo são escolhidos em eleições periódicas.

Percebe-se, após o presente estudo, que determinar o Poder Legislativo como possuidor da decisão final no julgamento das contas para aplicação da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/1990 seria inconstitucional pois estaria entregando a concorrentes políticos a decisão sobre futura candidatura do Chefe do Executivo.

Desta forma, a Lei Complementar tem que ser interpretada com intuito de não ferir a separação dos poderes, Legislativo e Executivo, garantindo, ainda, a interpretação que seja mais razoável e proporcional para todos os envolvidos nos casos de restrição de direitos.

“Segundo essa visão moderna, o Direito deve ser interpretado com base nos critérios de razoabilidade e proporcionalidade (previsto implicitamente na Constituição), visando garantir a efetividade do que é justo. Não mais deve ser definido segundo o que está positivado na lei. Justo, segundo essa nova interpretação, é aquilo que é razoável e proporcional.”¹⁴

Pode-se afirmar que o entendimento que transfere para o Poder Legislativo a decisão de aplicação ou não da inelegibilidade não está em consonância com a Constituição Federal de 1988.

Nota-se que ao declarar que a competência para decretar a inelegibilidade do representante do executivo é dos membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, cada um em sua esfera de atuação, esses membros automaticamente, seja pela influência de seus partidos, seja pelos seus interesses pessoais, passam a ter interesse no resultado do julgamento das contas.

Não haveria inconstitucionalidade nenhuma se a decisão tomada pelo Poder Legislativo pudesse ser recorrida com suspensão da inelegibilidade automática a partir da propositura de ação, retomando desta forma o entendimento antigo do Tribunal Superior Eleitoral que proposta ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, gerando a suspensão da inelegibilidade, tendo em vista existência de recorribilidade ao judiciário para afastar/discutir a decisão tomada pelos membros do Poder Legislativo, desde que adaptada para impedir a utilização indevida por candidatos inelegíveis nos últimos minutos da formalização do registro de candidatura.

A Constituição Federal ao diferenciar as contas de governo e contas gestão determinou que apenas em um caso elas serão efetivamente julgadas pelo Poder Legislativo, ou seja contas de governo, e a interpretação que melhor se amolda aos ditames constitucionais é que essa decisão não poderá, de maneira nenhuma, causar inelegibilidade imediata.

As contas de governo poderiam futuramente vir a causar a consequência desejada pelo legislador, inelegibilidade, mas para isso seria necessário toda uma

¹⁴ SOBRINHO, Emílio Gutierrez. A disciplina Constitucional dos Direitos Políticos, Disponível em: < http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14550&revista_caderno=9 >. Acesso em 02 de abril de 2017.

estrutura formada para analisar, julgar e aplicar a inelegibilidade e isso depende de órgão/Poder imparcial e equidistante das partes envolvidas. Pois o atual cenário de um órgão político eletivo restringindo direitos políticos de outro órgão político eletivo não parece proteger os direitos garantidos pela Constituição Federal.

Já a aplicação da referida inelegibilidade pelo Tribunal de Contas encontra-se em perfeita consonância com a interpretação e com as garantias dos direitos Constitucionais, visto que a presente decisão será emitida por um órgão desprendido de interesses no julgamento dessa matéria. Motivo pelo qual toda decisão sobre a inelegibilidade das contas públicas, deveria seguir a doutrina e jurisprudência sobre convênios, ajustes e acordos entre os diversos entes da federação União e Estados e Municípios.

Desta forma, inelegibilidade é uma restrição aplicada ao prestador das contas, que diante da sua excepcionalidade, no qual o órgão com competência para definir sua aplicação nunca poderia ter interesse no resultado, como visto, o mero fato de ser concorrente político já o impediria o Poder Legislativo de julgá-las.

Assim, têm-se a inconstitucionalidade do entendimento do Poder Legislativo como órgão competente para decidir, em última análise, todas as inelegibilidades dos prestadores de contas. Ou apenas os atos de gestão - também chamada de contas dos ordenadores de despesas, que evidenciam atos de administração e gerência de recursos públicos, podendo ou não se referir ao chefe do executivo ou outro ordenador de despesas - julgados pelo Tribunal de Contas podem gerar a inelegibilidade prevista na Lei Complementar 64/1990.

Para que o Poder Legislativo tenha competência constitucional para sua aplicação, deveria haver uma alteração legislativa, especificando recursos ou meios hábeis a proteger o prestador das contas de julgamentos políticos, imparciais e inconstitucionais perante nosso atual ordenamento jurídico.

Sabe-se, por fim, que se trata de uma decisão recente do STF - Supremo Tribunal Federal - no RE nº 848.826 e RE nº 729.744, determinando a competência para julgamento das contas, governo e gestão, para o Poder Legislativo, mas uma decisão com votação não unânime e sem adentrar nos direitos reflexamente protegidos pela constituição, motivo pelo qual espera-se que futuramente haja nova decisão a respeito do tema, dessa vez entendendo como inconstitucional o

juízo final realizado pelo Poder Legislativo gerando inelegibilidade ou que haja uma alteração legislativa para que seja criado procedimentos próprios para análise dessa decisão política, resguardando dessa forma o direito político como garantia fundamental e humano.

REFERÊNCIAS

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2011

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2013

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte Editora DelRey. 7ª Edição. 2014

TÁVORA, Nestor, ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. Editora JusPodivm. 6ª Edição. 2011

CERQUEIRA, Thales Tácito, CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral Esquemático**. Belo Horizonte: 2ª Edição, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 07 de abril de 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64/1990**, de 18 de maio de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 07 de abril de 2017.

ROCHA, Carlos Odon Lopes. **Conflito aparente de normas constitucionais originárias e o princípio da unidade constitucional**. Art.51, IV x art. 144, §1º, ambos da CF. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/conflito->

aparente-de-normas-constitucionais-origin%C3%A1rias-e-o-princ%C3%ADpio-da-unidade-constitu-0>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

ALESSI, Dylliardi. ARRAES, Roosevelt. **INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS.** Disponível em:

<<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5rc62A7pyZYJ:revista.uni-curitiba.edu.br/index.php/percurso/article/download/650/488+&cd=12&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em 06 de abril de 2017.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima, **Tribunais de Contas e o poder de julgar sob a ótica do Direito Financeiro e Tributário**, Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4470/tribunais-de-contas-e-o-poder-de-julgar-sob-a-otica-do-direito-financeiro-e-tributario>>. Acesso em 02 de abril de 2017.

SOBRINHO, Emílio Gutierrez. **A disciplina Constitucional dos Direitos Políticos**, Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14550&revista_caderno=9>. Acesso em 02 de abril de 2017.