

Atuação dos Tribunais de Contas na perspectiva da Lei da Ficha Limpa

João Adolfo Ribeiro Bandeira

Bacharel e Mestre em Direito. Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ – UFPB). Professor da Faculdade Leão Sampaio – CE, da Universidade Federal do Cariri (UFCA) e dos cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Universidade Regional do Cariri (URCA). Vice-Coordenador do Comitê de Ética e Pesquisa da Faculdade Leão Sampaio. *E-mail*: <joaoadolforibeirobandeira@gmail.com>.

José Polycarpo de Negreiros Leite

Bacharel em Direito. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Técnico ministerial do Ministério Público do Estado do Ceará. *E-mail*: <leitepolycarpo@yahoo.com.br>.

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo proceder com uma análise acerca da repercussão das decisões dos Tribunais de Contas sobre o tema das inelegibilidades, após a edição da Lei Complementar nº 135/10, conhecida como Lei da Ficha Limpa. Trata o tema das inelegibilidades sob o aspecto histórico do conceito de candidatura. Faz referência à disciplina do dever de prestar contas no regime republicado, notadamente sob a égide da Constituição Federal de 1988. Aborda a natureza jurídica das decisões emanadas dos Tribunais de Contas, como sendo de índole administrativa. Sistematiza os principais procedimentos de competência das cortes de contas, notadamente quanto ao aspecto de controle sobre atos de governo e de gestão. Descreve o conteúdo e a natureza de cada um desses procedimentos, destacando a repercussão de cada um deles sobre o tema das inelegibilidades. Tal estudo foi desenvolvido tendo por base a pesquisa bibliográfica e textual, através de uma análise crítica pelo método dialético. Foi conclusivo acerca de que as decisões das cortes de contas que reconheçam a ocorrência de irregularidade insanável, caracterizadoras de improbidade administrativa no julgamento de atos de gestão, são aptas a ensejar inelegibilidade, independente de ser o gestor mandatário ou não.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Competência. Inelegibilidades.

Sumário: 1 Introdução – 2 O dever constitucional de prestar contas – 3 A natureza da atuação das cortes de contas – 4 As espécies de controle dos Tribunais de Contas – 5 A inelegibilidade resultante da rejeição das contas – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República a Lei Complementar (LC) nº 135/10, denominada Lei da Ficha Limpa, que alterou, em consonância com a Constituição Federal, o regime jurídico

das inelegibilidades para os cargos de mandatários da República Federativa do Brasil.

Tal diploma legal é fruto de projeto de lei de iniciativa popular originado de uma mobilização organizada por entidades da sociedade civil, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre vários outros sindicatos, associações e organizações não governamentais (ONGs), que desaguou na subscrição da proposta legislativa por mais de um milhão e setecentos mil eleitores brasileiros.

A Lei da Ficha Limpa reflete uma angústia da sociedade brasileira ante os perniciosos casos de corrupção no trato do interesse coletivo, buscando dar ênfase ao aspecto da moralidade para o exercício da função pública. Tem o escopo, portanto, de recobrar o sentido do termo “candidato”, que etimologicamente significa cândido, que quer dizer puro, limpo, depurado eticamente, sendo que candidatura significa limpeza ou pureza ética.

Dessa forma, teve a Lei da Ficha Limpa o salutar propósito de afastar da vida pública pessoas que possuam vida pregressa eivada pela mácula da prática de certos crimes ou de atos de improbidade na gestão pública, tutelando a moralidade no trato dos interesses coletivos e a legitimidade das eleições contra a influência perniciosa do poder econômico ou do abuso do poder no exercício de cargos públicos.

Não obstante esses bons propósitos, não deixou de existir quem questionasse a compatibilidade da referida lei para com a Carta Constitucional, notadamente de alguns de seus dispositivos. No que pese o Supremo Tribunal Federal (STF) ter declarado a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa em sede de controle concentrado, com eficácia *erga omnes*, no entanto, ainda pairam litígios judiciais acerca de sua aplicação, a exemplo da questão da inelegibilidade resultante da rejeição de contas públicas.

Tal problemática, que efetivamente constitui o objeto do presente estudo, cinge-se em estabelecer se os Tribunais de Contas possuem a legitimidade constitucional para apreciar e julgar as contas apresentadas por quem detenha mandato eletivo e se tais decisões são aptas a gerar inelegibilidade.

2 O dever constitucional de prestar contas

Há várias diferenças entre a monarquia e a república como forma de governo. Na primeira, mesmo nas de índole constitucional, o poder do soberano é sempre vitalício, irresponsável e absoluto ou quase absoluto, porquanto o dever de prestar contas do monarca é atenuado ou mesmo inexistente, como faz constar Locke (2011, p. 132), segundo o qual “em alguns países, a pessoa do príncipe é tida por sagrada, e por isso, faça o que fizer, ele está isento de indagações ou punição física, não sujeito à força, à censura ou à condenação judicial”.

A forma de governo republicana, ao contrário, pressupõe que o poder estatal seja limitado pelo decurso do tempo e pelo dever de prestar contas, sendo

também executado de forma responsável. Com efeito, sendo exercido através de mandato sujeito a termo, deve o governante, na qualidade de mandatário, continuamente prestar contas de sua atuação perante os mandantes — diretamente, sobretudo no momento dos sufrágios, ou através de órgãos legalmente constituídos —, podendo ser ele responsabilizado por eventual má gestão do interesse coletivo.

Na história do constitucionalismo brasileiro, essa distinção é bem contundente, porquanto a proclamação da República em 1889 sepultou a irresponsabilidade do soberano constante do art. 99 da Carta de 1824,¹ tendo a Constituição Federal de 1891² instituindo o dever de prestar contas por parte dos gestores públicos.

O dever de prestar contas ganhou tanta relevância que hodiernamente constitui cláusula sensível do pacto federativo — que por sua conta constitui um dos pilares da República, não podendo ser abolida por emenda constitucional. A omissão no dever de prestar contas é de tamanha gravidade que poderá dar ensejo à intervenção da União nos Estados e destes nos municípios, a teor do que preceitua a Constituição Federal de 1988.³

Tal omissão também constitui ato de improbidade administrativa, que poderá responsabilizar o gestor e imputar-lhe sanções civis e políticas, tais como multas, suspensão dos direitos políticos, nos termos da Lei nº 8.429/92,⁴ além de possibilitar a tomada de contas por quem de direito (Poder Legislativo ou Tribunal de Contas, conforme a espécie de contas).

Sobre o dever de prestar contas no regime constitucional inaugurado em 1988, preleciona José Afonso da Silva:

A prestação de contas da administração é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 34, VII, *d*). Todos os administradores e demais responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos estão sujeitos à prestação e tomadas de contas pelo sistema de controle interno, em primeiro lugar, e pelo sistema de controle externo, depois, através do Tribunal de Contas (arts. 70 e 71). Isso se aplica à administração direta e indireta, assim como às fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. (SILVA, 2007, p. 759)

¹ “Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável (*sic*), e Sagrada: Elle (*sic*) não está sujeito a responsabilidade alguma” (BRASIL, 1824).

² “Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (BRASIL, 1891).

³ “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...]

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

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

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;” (BRASIL, 1988).

⁴ “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;” (BRASIL, 1992).

3 A natureza da atuação das cortes de contas

A instituição do Tribunal de Contas ocorre em paralelo ao estabelecimento do dever de prestar contas, no cenário, portanto, da proclamação da República em 1889. Bem longe das feições institucionais de autonomia que ostenta atualmente, surge como órgão coadjuvante do Poder Legislativo no controle da execução dos orçamentos públicos, como bem asseverou, à época, o jurista Rui Barbosa:

Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com o Legislativo, e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno nos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha geral das leis de finanças. (BARBOSA, 1999, p. 257)

Feito esse registro histórico acerca de seu surgimento, resta agora situar a posição dos Tribunais de Contas dentre as funções e órgãos instituídos na Constituição Federal de 1988.

Em primeiro lugar, não obstante ostente o nome de tribunal, as cortes de contas são desprovidas de jurisdição, visto que não integram a estrutura do Poder Judiciário. Suas decisões ganham contornos de imutabilidade própria da coisa julgada administrativa, ao passo que o ordenamento jurídico brasileiro desconhece o contencioso administrativo nos moldes do sistema francês, de modo que estão sujeitas — as decisões dos Tribunais de Contas — ao controle dos órgãos de jurisdição, ante inafastabilidade de sua atuação, estabelecida constitucionalmente.

Embora exerça uma função tipicamente administrativa, os Tribunais de Contas também não integram a estrutura do Poder Executivo, pois, do contrário, não teriam qualquer autonomia para exercer os encargos de controle que a Constituição Federal lhes outorgou. A respeito da relação entre Tribunais de Contas e os Poderes Judiciário e Executivo, preleciona Di Pietro:

Contudo, apesar das semelhanças com a função administrativa, não se pode colocar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas no mesmo nível que uma decisão proferida por órgão integrado na Administração Pública. Não teria sentido que os atos controlados tivessem a mesma força que os atos de controle. Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita a controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da Chefia do Poder Executivo. (DI PIETRO, 1996, p. 31)

No que pese estar situado no Capítulo da Constituição Federal que trata do Poder Legislativo, também não integra essa função estatal, dada a autonomia

funcional, administrativa, financeira e orçamentária que a Constituição Federal lhe outorgou.

Então, onde situar constitucionalmente os Tribunais de Contas? Seu *status*, a exemplo do Ministério Público, é de instituição independente de qualquer outro poder estatal, como ensina Meirelles:

Órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado — Legislativo, Executivo e Judiciário —, colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um poder sobre o outro. [...] De se incluir, ainda, nesta classe o Ministério Público federal e estadual e os Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e Municípios, os quais são órgãos funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria de agentes políticos, inconfundíveis com os servidores das respectivas instituições. (MEIRELLES, 2007, p. 70)

Por outro lado, não podendo julgar ou legislar, resta concluir que a atuação dos Tribunais de Contas é dotada de natureza administrativa singular, porquanto ostenta maior hierarquia em relação àqueles atos administrativos sujeitos ao controle externo. Com efeito, as multas e débitos impostos pelas cortes de contas gozam de presunção de legitimidade tais como os demais atos administrativos, dotados, igualmente, de certeza e liquidez, o que lhes tornam aptos à execução forçada.

4 As espécies de controle dos Tribunais de Contas

São muitas as atribuições outorgadas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, a exemplo da competência para registrar os atos de admissão de pessoal ou concessão de aposentadoria, reformas e pensões; para realizar auditorias de natureza contábil financeira e patrimonial nos órgãos sujeitos ao seu controle; para fixar prazo para que tais órgãos adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, etc.

Ocorre que para o estudo do regime jurídico das inelegibilidades interessa-nos a competência estabelecida no art. 71, incisos I, II e VI, da Constituição Federal,⁵ que tratam das contas de governo e de gestão.

⁵ “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;

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;” (BRASIL, 1988).

4.1 As contas de governo

As contas de governo são de responsabilidade do Presidente da República, dos governadores estaduais e dos prefeitos municipais, em razão de serem eles os responsáveis gerais pela execução do orçamento em seus aspectos globais. Não resulta do fato de serem prestadas por um chefe de poder, porquanto os presidentes das casas legislativas e dos tribunais não se submetem a essa sistemática de contas de governo, como já decidiu o STF por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n^o 1.779.⁶

Assim sendo, a sistemática das contas de governo é estabelecida não em função da pessoa que as presta, mas em razão de seu conteúdo e da natureza do controle que se deve exercer sobre essa espécie de contas.

Com efeito, o conteúdo das contas de governo é bem definido e compreende os aspectos gerais da Administração Pública. Tratam do cumprimento das metas, diretrizes e dos objetivos estabelecidos no plano plurianual, bem como na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; dos níveis de endividamento e dos gastos máximos com pessoal, nos termos preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); da observância dos percentuais de investimentos mínimos em educação (art. 212, CF) e saúde (§1^o, 195, CF); dos valores repassados aos demais poderes e órgãos com autonomia financeira (Ministério Público e Tribunais e Contas) na forma de duodécimo.

Tais contas são compostas de balanços gerais, de leis orçamentárias, de relatórios de gestão fiscal e do resumido da execução orçamentária, na forma estabelecida na LRF, consistindo um verdadeiro retrato da situação patrimonial, financeira e orçamentária da respectiva unidade federativa.

O controle exercido sobre as contas de governo é de natureza eminentemente política, sendo exercido pelo Poder Legislativo que efetivamente detém a competência constitucional para aprovar as peças orçamentárias e fixar as metas e diretrizes de observância obrigatória na ação executiva.

A atuação dos Tribunais de Contas na espécie é meramente opinativa, conforme determina o art. 71, I, da Constituição Federal, ao passo que o parecer prévio por ele ofertado pode deixar de prevalecer por decisão da respectiva casa legislativa, exigindo maioria qualificada dos votos dos vereadores, quando tratar-se de contas apresentadas por prefeito municipal.

4.2 As contas de gestão

O conteúdo das contas de gestão é bem nítido e diverge daquela das contas de governo, compreendendo a regularidade dos atos e contratos administrativos,

⁶ “EMENTA: CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. INCISOS VI E VII DO ARTIGO 14 E AS EXPRESSÕES ‘E DAS MESAS DIRETORAS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS’ E ‘E A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL’, CONTIDAS, RESPECTIVAMENTE, NO INCISO III DO §1^o E NO §2^o, AMBOS DO ARTIGO 86. Disposições que, na conformidade da orientação assentada na jurisprudência do STF, ao atribuírem competência exclusiva à Assembleia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, entram em choque com a norma contida no inciso I do artigo 71 da Constituição Federal. Procedência da ação” (BRASIL, 2001).

a legalidade do processamento das despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento) e a economicidade e destinação dos gastos públicos.

As contas de gestão, que compreendem também aquelas apresentadas em razão de convênios entre os entes federados, são prestadas por qualquer pessoa que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”, nos termos estabelecidos no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Tais pessoas são denominadas ordenadoras de despesas, sendo eles responsáveis pela contratação, empenho, liquidação e pagamento de despesas públicas.

Compõem as contas de gestão, outrossim, as notas de empenho, ordens de pagamento, comprovantes de despesas, processos licitatórios, contratos e atos administrativos, extratos bancários, folhas de pagamento, entre outras.

Observe-se ser bem nítida a distinção das contas de gestão em relação às de governo, seja em seu conteúdo, seja em sua composição. Também é nítida a distinção quanto à natureza do controle exercido, pois a gestão pressupõe a existência de um controle eminentemente técnico-jurídico e não político.

Na espécie, a atuação dos Tribunais de Contas deixa de ser meramente opinativa e passa a ser efetivamente decisória, porquanto deixam de ofertar parecer prévio e passam a proceder com o julgamento acerca da legalidade e economicidade das despesas públicas.

Tais decisões podem imputar obrigações aos responsáveis pelos atos tidos por ilegais, a exemplo da imputação de débito e a imposição de multas, cujas decisões constituem títulos executivos extrajudiciais, conforme determina o art. 71, §3º, da Constituição Federal, não carecendo tais decisões de qualquer ato homologatório do respectivo Poder Legislativo.

Como já dito, a competência das cortes de contas é estabelecida pela Constituição Federal, não em razão do agente público responsável, mas em função da natureza do controle, bem como do conteúdo e composição das contas de gestão. Assim sendo, são obrigados a prestar contas perante o Tribunal de Contas os chefes dos Poderes Judiciário, do Legislativo e até do Executivo, quando esteja praticando atos de gestão (mormente ordenamento de despesas) e não de governo. Esse é, aliás, o ensinamento de José de Ribamar Caldas Furtado:

[...] bastaria o Prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesas estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade do controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante imputação de débito prevista no artigo 71, §3º, da Lei Maior, haja vista que a Câmara de Vereadores não poder imputar débito ao Prefeito. (FURTADO, 2007, p. 366)

5 A inelegibilidade resultante da rejeição das contas

A Lei da Ficha Limpa procedeu com profunda e salutar alteração do regime jurídico das inelegibilidades infraconstitucionais estabelecidas pela LC nº 64/90, buscando extirpar da vida pública pessoas de vida pregressa marcada pela prática de crimes e atos de improbidade administrativa.

Inelegibilidade, a seu turno, consiste na ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, na impossibilidade de ser votado ou de candidatar-se a cargo público eletivo, como preleciona Pedro Henrique Távora Niess:

A Inelegibilidade consiste no obstáculo posto pela Constituição Federal ou por lei complementar ao exercício da cidadania passiva, por certas pessoas, em razão de sua condição ou em face de certas circunstâncias. É a negação do direito de ser representante do povo no Poder. (NIESS, 2000, p. 23)

Ao conferir nova redação ao art. 18, I, “g”, da LC nº 64/90,⁷ a Lei da Ficha Limpa buscou pôr termo a controvérsia jurisprudencial expressa no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 33.747,⁸ pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que negava reconhecer a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas de gestão apresentada por Chefes do Poder Executivo, por parte dos Tribunais de Contas.

Com efeito, a parte final do dispositivo estende aos mandatários, que exerçam a função de ordenadores de despesas, a competência própria e privativa dos Tribunais de Contas para julgar atos de gestão.

Evidentemente que, quando estiver em questão contas de governo, cuja natureza do controle é de natureza eminentemente político, como já demonstrado, a inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90 somente se consubstanciará quando houver rejeição pelo Poder Legislativo, que poderá ou não ter acatado o parecer prévio do Tribunal de Contas respectivo.

Situação totalmente inversa é a hipótese de contas de gestão apresentadas por chefe do Poder Executivo que tenha desempenhado função de ordenador de despesas. Isso porque a prática de atos de gestão não é da natureza do cargo de chefe do Poder Executivo, e sim daqueles que lhe são subordinados, tais como secretários, ministros, etc.

⁷ “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” (BRASIL, 2010).

⁸ “Registro de candidatura. Prefeito. Inelegibilidade. Art. 1º, I, ‘g’, da Lei Complementar nº 64/90. Competência.

A competência para o julgamento das contas de prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica tanto às contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas. [...]” (BRASIL, 2008).

Os atos de gestão, próprio dos agentes de segundo e terceiro escalão dos governos, reclamam uma espécie de controle eminentemente técnico de encargo dos Tribunais de Contas, de acordo com o conteúdo e composição das contas apresentadas. Totalmente descabida na espécie uma ingerência do Poder Legislativo, porquanto os atos de gestão não comportam julgamento político, conforme preleciona Carlos Ayres Britto, o ex-ministro do STF:

Não que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casas Legislativas. Mas é que os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério, esse, que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica; isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais. (BRITTO, 2001)

Descabe falar em qualquer espécie de inconstitucionalidade do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90, na redação conferida pela Lei da Ficha Limpa. Antes, deve-se registrar que tal dispositivo deu ao estatuto das inelegibilidades o real sentido do art. 71, incisos I e II, da Constituição Federal, procedendo com uma clara distinção entre atos de governo e de gestão.

Submeter os atos de gestão, quando desempenhados por chefe do Poder Executivo, a um controle político consiste em estabelecer um tratamento não isonômico com os demais ordenadores de despesas, que, não sendo mandatários, efetivamente serão submetidos a julgamento técnico por parte dos Tribunais de Contas.

Sendo os Tribunais de Contas competentes para o julgamento de atos de gestão, as contas dessa natureza que forem desaprovadas por esses sodalícios em razão de irregularidade insanável própria dos atos de improbidade administrativa ensejará a inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90, mesmo quando se tratar de atos de gestão praticados por agente público detentor de mandato eletivo, como assevera Edson Resende de Castro:

O certo é que o Tribunal de Contas, quando examinando a execução de despesa pública, ou seja, esse ato de ordenação de despesa, profere julgamento das contas, aprovando-as ou rejeitando-as. O TC não vai, nesse particular (ordenação de despesa, repita-se), emitir parecer prévio para apreciação da Casa Legislativa. Vai, isto sim, proferir um julgamento, porque é dele a competência para o juízo definitivo, nesta instância, a respeito das contas de tal natureza. Via de consequência, a decisão que vai tornar inelegível o ordenador das despesas públicas é aquela pronunciada pelo Tribunal de Contas, se as tiver rejeitado, perdendo relevância eventual pronunciamento da Câmara Municipal, da Assembleia Legislativa ou do Congresso Nacional, ainda que seja no mesmo sentido. (CASTRO, 2012, p. 222)

As contas de governo e gestão, portanto, não se distinguem somente pela natureza do controle que enseja, do conteúdo que encerra e das peças que a compõem, mas também pela capacidade de gerar inelegibilidade de acordo com a competência constitucional do órgão que deve apreciá-las.

6 Considerações finais

Entende-se que a Lei da Ficha Limpa veio, em consonância com os anseios populares e com a Constituição Federal, fortalecer o regime jurídico das inelegibilidades, com a finalidade de tutelar a moralidade na Administração Pública, atenuando a possibilidade de haver desvios de comportamentos. Com efeito, pretendeu evitar que pessoas de vida pregressa maculada possam candidatar-se a cargos eletivos.

Recobra a ideia de que o mandato eletivo deva ser outorgado somente a pessoas de vida passada, pessoal e social, retilínea eticamente, aproximando o instituto das candidaturas ao seu sentido axiológico e etimológico.

Destaque especial deve ser dado ao fato de esse diploma legal ter colocado fim ao contrassenso jurisprudencial acerca da possibilidade de os Tribunais de Contas rejeitarem as contas de gestão prestadas por mandatários, através de decisões aptas a dar ensejo à inelegibilidade.

Também tem o mérito de assentar que as decisões estatais num regime republicado não devam ser exaradas de acordo com a condição das pessoas destinatárias, e sim em consonância com os atos por elas praticados.

Com efeito, deferir um julgamento político acerca de atos de gestão de natureza eminentemente técnica, em razão da condição mandatária do responsável, seria deferir tratamento não isonômico em relação aos que praticam atos de gestão e não ocupam cargos eletivos, além de negar aos Tribunais de Contas o desempenho de suas competências constitucionais, inviabilizando o controle externo e conseqüente punição administrativa dos atos irregulares.

Entendimento diverso implicaria a completa ineficácia das disposições inerentes às inelegibilidades decorrentes dos atos de má gestão da coisa pública, porquanto as decisões de natureza política por vezes não seguem critérios lógicos de juridicidade, atentando mais para as conivências das alianças partidárias.

Assim, é possível concluir que a inelegibilidade em razão de rejeição de contas públicas dar-se-á por decisão do Poder Legislativo, quando se tratar de atos de governo, ou do Tribunal de Contas respectivos, quando estiver em exame atos de gestão, ressalvada a intervenção do Poder Judiciário, quando houver erro de julgamento e de procedimentos quanto às últimas (contas de gestão), ou erro de procedimentos quanto as primeiras (contas de governo), porquanto não cabe ao Estado juiz imiscuir-se no mérito das decisões políticas.

Juazeiro do Norte – CE, 19 de maio de 2014.

Abstract: The present work aims to proceed with a review about the impact of court decisions on the subject of bills of ineligibility, after editing the Supplementary Law. 135/10, known as the Clean Record Law. Addresses the issue of ineligibility under the historical aspect of the concept of application.

Refers to the discipline of duty accountable republished in regime, notably under the aegis of the 1988 Constitution. Addresses the legal nature of the decisions of courts of auditors, as they administrative ones. Systematizes the main procedures of jurisdiction of the courts of accounts, especially regarding the aspect of control over acts of government and management. Describes the content and nature of each of these procedures, highlighting the impact of each on the theme of ineligibility. This study was developed based on the literature and textual, through a critical analysis of the dialectical method. Conclusive about the decisions of the courts of accounts that recognize the occurrence of irregularity incurable, characterizing administrative misconduct in the trial of management actions, are apt to give rise to disqualification, regardless of whether or not the manager agent.

Key words: Court of Auditors. Competence. Ineligibility.

Referências

BARBOSA, R. Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, que cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. *Revista do Tribunal de Contas da União*. v. 30, n. 82, 1999. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/REVISTA0082.pdf>. Acesso em: 27 maio 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1824*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 26 maio 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 26 maio 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 maio 2014.

BRASIL. *Lei Complementar nº 135/2010*. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm#art2>. Acesso em: 07 jun. 2014.

BRASIL. *Lei nº 8.429/1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 12. abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266757>>. Acesso em: 27 maio 2013.

BRITTO, C. A. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <http://www.ayresbritto.com/wp-content/uploads/2013/09/regime_constitucional.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. Coisa julgada – aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 27, n. 70, 1996.

FURTADO, J. R. C. O regime de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, n. 42, mar./abr. 2007.

LOCKE, J. *Segundo Tratado sobre o Governo*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2011.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

NISS, P. H. T. *Direitos políticos – elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2000.

SILVA, J. A. S. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.