



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
UCSAL
GRADUAÇÃO EM DIREITO

CAIO GONÇALVES PIMENTEL GAMA CORREIA

A LEI DA FICHA LIMPA SOB A LUZ
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

SALVADOR
2023

CAIO GONÇALVES PIMENTEL GAMA CORREIA

**A LEI DA FICHA LIMPA SOB A LUZ
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Artigo científico apresentado a Universidade Católica do
Salvador para obtenção do grau de Bacharel em direito.
Orientador: Prof Ilton Vieira Leão.

SALVADOR

2023

A LEI DA FICHA LIMPA SOB A LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL¹

Caio Gonçalves Pimentel Gama Correia²

Orientador: Professor Ilton Vieira Leão³

RESUMO

A Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135) é um importante marco legislativo que trouxe maior credibilidade as eleições no Brasil, tendo decorrido de fortes manifestações públicas com aprovação de mais de meio milhão de assinaturas, traduzindo-se numa norma que expressa a satisfação da sociedade em permitir que políticos condenados pelos tribunais venham concorrer a cargos eletivos.

Este trabalho irá analisar os princípios da Moralidade e da Legalidade, que são os dois principais pilares para todos os atos administrativos, balizadores do estado democrático de direito, a subordinação à Constituição e fundamento da legalidade democrática e os reflexos no julgamento das contas de gestores municipais pelas Câmaras de Vereadores.

Palavra Chave: Ficha Limpa, Inelegibilidade, Prefeitos, Supremo Tribunal Federal, Constituição Federal, Câmaras Municipais

ABSTRACT

The Clean Record Law (Complementary Law 135) is an important legislative landmark that brought greater credibility to the elections in Brazil, resulting from strong public demonstrations with the approval of more than half a million signatures, translating into a norm that expresses the satisfaction of the society in allowing politicians convicted by the courts to run for elected office.

This work will analyze the principles of Morality and Legality, which are the two main pillars for all administrative acts, markers of the democratic state of law, subordination to the Constitution and foundation of democratic legality and the consequences in the judgment of the accounts of municipal managers by the City Councils.

¹ Artigo científico confeccionado através da orientação do professor Ilton Vieira Leão, no segundo semestre de 2023.

² Aluno do 10º semestre do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador/UCSAL.

³ Especialista em Direito Administrativo, em Gestão Pública e Mestrando em Direito pela UCSAL

Keyword: Clean Record, Ineligibility, Mayors, Federal Supreme Court, Federal Constitution, Municipal Chambers

Sumário: 1. Introdução. 1.1 Breve histórico 2. Dos princípios Constitucionais. 3. O dever constitucional de prestar contas. 3.1. Os Tribunais de Contas pela Constituição Federal 4. Contas de Governo e Gestão. 5. Tema 157 do STF – competência para julgar as contas municipais. 6. Inelegibilidade resultante da rejeição de contas. 7. A Intervenção do Judiciário no julgamento das contas municipais. 8. O novo entendimento do STF sobre a reprovação de contas do executivo municipal. 9. Conclusão. 10. Referências.

1. Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar os efeitos no sistema eleitoral brasileiro da promulgação do processo de elaboração da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (LC 135), diploma normativo conhecido como “Lei da Ficha Limpa”. Lei visa impedir eficazmente que candidatos que não reúnam as condições de elegibilidade necessárias alcancem cargos públicos.

Para tanto, será analisado o processo de sua elaboração, as mudanças na política brasileira e também seus efeitos no mundo jurídico, por meio de definições legais e doutrinárias nesse sentido.

Para melhor compreensão da questão, José Jairo Gomes, ensina que, embora a regra geral seja a elegibilidade dos candidatos, há casos de impedimentos, impostos pela Constituição Federal ou por lei infraconstitucional, que podem restringir a possibilidade de candidatura a cargos políticos.

É importante ressaltar que esta pesquisa não tem como objetivo esgotar o assunto, mas sim apresentar uma perspectiva de possíveis conclusões sobre a eficácia deste diploma normativo.

Considerando os objetivos da pesquisa, este estudo está estruturado no contexto de criação da Lei da Ficha Limpa, suas inovações no arcabouço legal e apresentadas as hipóteses de inelegibilidades estabelecidas na Constituição Federal (CF) de 1988 e o Julgamento das Contas do Executivo pelo Legislativo.

A lógica deste diploma normativo reside precisamente na priorização da moralidade administrativa. Isso porque, embora o direito se diferencie da moral e vise prioritariamente a

proteção do mínimo ético, na esfera administrativa há previsão explícita de respeito ao princípio da moralidade administrativa, expresso no caput do artigo 37 da CF.

Nesse sentido, diz Irene Nohara (2016), em interpretação a Di Pietro, que esse princípio pode ser traduzido como o comportamento que a sociedade espera da administração pública, no que diz respeito à concretização dos interesses da comunidade (interesse público primário) de acordo com os ideais e valores do corpo social. O objetivo da LC 135 é proteger ainda mais a ética e a transparência no setor público em um cenário político desgastado e de constantes casos de corrupções do candidato.

A legislação derivou de um projeto de lei de iniciativa popular, conhecido como Ficha Limpa, que visou estabelecer novas hipóteses de inelegibilidade, com o objetivo de barrar a candidatura a cargos eletivos de candidatos que, segundo os critérios dispostos no novo diploma legal, não tivessem os requisitos morais necessários ao exercício do mandato político, em face de suas condutas pregressas desabonadoras e que, por isso, representariam um risco ao sistema representativo se não fossem afastados da disputa eleitoral.

Resumidamente, as principais inovações trazidas pela Lei Complementar nº 135, de 2010, são: Aumento no rol dos crimes elencados no art. 1º, I, e; No que se refere à rejeição das contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, a exigência de que a ação do agente seja dolosa, bem como a necessidade de anulação ou suspensão da decisão pelo Poder Judiciário, e não apenas do ajuizamento da ação judicial; Inclusão da imposição da inelegibilidade para os que forem condenados por captação ilícita de sufrágio; Previsão da inelegibilidade para os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em virtude de infração ético-profissional, dos que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial e para os magistrados e membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente; Aplicação da inelegibilidade aos condenados por terem simulado a cessação do vínculo conjugal ou da união estável, para evitar a inelegibilidade em razão de parentesco; Exclusão da incidência da lei que estabelece casos de inelegibilidade sobre os crimes culposos, os de menor potencial ofensivo, os de ação penal privada e a renúncia para fins de desincompatibilização; Abolição da exigência do trânsito em julgado da decisão judicial para fins de inelegibilidade, bastando a existência de decisão proferida por órgão judicial colegiado a partir da edição da nova lei; Estabelecimento da prioridade na tramitação dos processos que versarem sobre desvio ou sobre abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, vedada a alegação de acúmulo de serviço; Possibilidade de suspensão cautelar da inelegibilidade por decisão emanada do órgão colegiado competente; Aumento do prazo das inelegibilidades para oito anos.

A Lei teve sua constitucionalidade discutida e definitivamente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, que inclinou pela constitucionalidade da norma.

1.1. Breve Histórico

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê que os danos persistentes e numerosos ao patrimônio público devem ser buscados e impedidos e fornece um conjunto de princípios e regras capazes de conter ataques às finanças públicas. A Carta Magna focou especificamente na administração pública, buscando reparar, repelir e até punir agentes públicos quando ocorriam má administração ou comportamento antiético

A Lei Complementar nº 135 de 2010, também conhecida como Lei da Ficha Limpa, é uma Lei infraconstitucional que regulamentou as limitações de elegibilidade. A Lei buscou a purificação dos costumes políticos do país e na proteção da integridade moral e administrativa no desempenho de tarefas públicas, conforme exige o parágrafo 9º, do Artigo 14 da Constituição Federal, produto de instrumentos relativos à democracia direta.

É resultado de um projeto de lei de iniciativa popular, liderado por entidades que fazem parte do Movimento Contra a Corrupção Eleitoral (MCCE) e que mobilizou diversos setores da sociedade brasileira, entre elas incluindo a Associação Brasileira de Magistrados, Promotores e Facilitadores Eleitorais, Igreja Católica, Central Sindical dos Operários (CUT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ONGs, sindicatos de diversas categorias profissionais, associações e federações. Recebendo mais de 1 milhão e 600.000 assinaturas em apoio. A Lei Complementar nº 135, de 2010, teve por objetivo alterar a Lei Complementar nº 64, de 1990, para adequá-la ao disposto 14, parágrafo 9º da Constituição Federal, que autoriza o legislador a levar em conta a vida pregressa do candidato, criando uma nova presunção de inabilitação destinada a proteger a integridade administrativa e a ética no exercício de cargos públicos.

A legislação busca criar novas presunções de inabilitação com o objetivo de impedir a candidatura a cargos eletivos de candidatos que atendam aos critérios estabelecidos no Código Eleitoral, tendo em vista a sua conduta vergonhosa anterior, visando proteger a probidade administrativa e requisitos morais necessários para cumprir o seu mandato político.

As principais inovações trazidas pela Lei Complementar nº 135 de 2010 são introduzidos em seu artigo 1º, que altera a Lei Complementar nº 64, de 1990, no que concerne, de acordo com o Art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988, os casos de inelegibilidade, preconiza a “Lei da Ficha Limpa”:

“Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”.

Há a exigência de dolo do agente e a necessidade de órgão judicial anular ou suspender a decisão e não apenas interpor recurso.

A Lei da Ficha Limpa utiliza de forma inovadora o dolo como elemento subjetivo indispensável para determinar a qualificação do agente desonesto nos casos de “dano ao patrimônio público” e “enriquecimento ilícito”.

2. Dos Princípios Constitucionais

A Constituição refere-se explicitamente aos princípios morais no art. 37, caput:

Artigo 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

Vamos nos ater, nesse estudo aos princípios da Moralidade e da Legalidade, que, embora tenham conteúdos diferentes, o primeiro está frequentemente associado ao segundo.

Ao administrador público, não é dado o direito de abandonar os preceitos morais que devem ser observados em suas ações. O administrador público não deve apenas examinar os padrões de conveniência, oportunidade e justiça das suas ações, mas também distinguir entre o que é honesto e o que é desonesto.

O princípio da legalidade consiste no dever do administrador público de agir conforme a lei e o direito. Significa dizer, ao gestor público é permitido realizar tudo o que a lei prevê. O silêncio da lei deve ser interpretado como uma proibição.

Hely Lopes Meireles assim ensina:

“...o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.” (MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 2018).

O princípio da moralidade se relaciona com a atuação dos agentes públicos de acordo com valores como probidade (honestidade administrativa), necessidade de agir, lealdade, boa-fé, honestidade. Também pretende evitar ações que visem confundir, dificultar ou minimizar direitos dos cidadãos.

Para Wallace Paiva Martins Júnior, o princípio da moralidade "*é um superprincípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios) não podendo reduzi-lo a um mero integrante do princípio da legalidade*".

A ética deve nortear todas as ações dos gestores. Têm o dever de agir com lealdade e honestidade, de agir de boa fé e de evitar comportamentos astutos ou maliciosos.

O princípio da probidade administrativa refere-se à honestidade e boa-fé do administrador. Se a conduta do agente administrativo não for de interesse público, ele inevitavelmente não cumprirá os objetivos de sua conduta. Assim, a conduta antiética administrativa está sujeita à letra da Lei nº 8.429/92, a chamada Lei de Improbidade Administrativa.

O texto constitucional, traz, em seu artigo o em seus artigos 15, inciso V, e 37, § 4º:

“Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

....

V- improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 37...

....

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

A improbidade se constata com a intenção do agente público de, destruir, esbanjar, desperdiçar o patrimônio público.

A consumação da improbidade administrativa exige que o agente público se desvie do comportamento do agente público. Quando o agente público exerce indevidamente suas

funções, desvia-se dos padrões éticos e morais da sociedade e pretende obter benefícios indevidos ou causar danos ao público, mesmo que suas intenções não sejam alcançadas.

Dessa feita, ainda de acordo com os ensinamentos de Carvalho (2008): *“O princípio da Improbidade é uma decorrência do princípio da moralidade que venha a ser violado pela conduta ilícita do servidor público, ou seja, pela corrupção administrativa entendida como desvio ético a ser combatido no plano da responsabilidade administrativa, civil e penal.”*

3. O Dever Constitucional de Prestar Contas

A Constituição brasileira determina que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que usar, arrecadar, armazenar, administrar ou administrar dinheiro, bens e valores públicos, deverá prestar contas.

Há a obrigação de demonstrar a aplicação adequada dos recursos, além de garantir a máxima transparência das atividades de gestão, ou seja, vai além da apresentação de demonstrações contábeis, financeiras, orçamentárias e fiscais. Inclui todos os atos de governo e suas motivações, que devem ser monitorados e avaliados em termos de legalidade, legitimidade, economia, impessoalidade, moralidade e eficiência.

A omissão de prestação de contas é tão grave que pode levar à intervenção da União nos estados e este nos municípios, de acordo com o disposto na Constituição Federal de 1988. A omissão também constitui ato de improbidade administrativa que pode tornar o gestor responsabilizar e sujeitá-lo a sanções civis e políticas como multas, suspensão de direitos políticos, nos termos da Lei nº 8.429/92,4, além de permitir que responsáveis autorizados a fazê-lo (poder legislativo ou Tribunal de Contas, dependendo sobre o tipo de contas).

Assim ensina José Afonso da Silva, acerca da obrigação de prestar contas, diante da Constituição Federal de 1988:

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, 2022)

A atual Constituição brasileira determina que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que usar, arrecadar, armazenar, administrar ou administrar dinheiro, bens e valores públicos, deverá prestar contas.

Rui Barbosa assim tratou do assunto:

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, 1949)

3.1. Os Tribunais de Contas pela Constituição Federal

O Tribunal de Contas do Brasil surgiu em 1890, criado pelo então ministro Rui Barbosa para analisar, revisar e julgar ações relativas a receitas e despesas.

Esta instituição foi posteriormente confirmada pela Constituição de 1891 e permanece na Carta até hoje. Embora os tribunais de contas tenham a denominação de tribunal, esses não desfrutam de tal competência porque não fazem parte da estrutura do poder judicial.

No que diz respeito à relação entre os tribunais de recurso e os poderes judicial e executivo Di Prieto assim se manifesta:

“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)

Os Tribunais de Contas constitucionalmente, são instituições independentes de qualquer outro poder estatal. Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles assim se posiciona:

“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, 2018)

De outra senda, como as cortes de contas não têm capacidade para julgar ou legislar, conclui-se que a atuação dos tribunais de revisão tem uma natureza administrativa única, uma vez que possui uma maior hierarquia em relação aos atos administrativos que estão sujeitos a para controle externo.

Registre-se que, as multas e dívidas impostas pelos tribunais as contas, possuem da presunção de legitimidade de outros atos administrativos que tenham a mesma certeza e liquidez, o que as torna passíveis de execução.

Dentre as competências conferidas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, podemos elencar o julgamento de registro de atos relacionados a recrutamento ou de concessão de aposentadorias, pensões e reformas; realizar auditorias de contabilidade financeira e patrimonial em órgãos sujeitos ao seu controle; fixar um prazo para que essas autoridades tomem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei.

Em vista do assunto, nos interessa a competência prevista no artigo 71, incisos I, II e VI da Constituição Federal, que trata das contas governamentais e de gestão.

O Presidente da República, Governadores estaduais e Prefeitos municipais são responsáveis pelas contas do governo, vez que são responsáveis pela execução do orçamento de maneira geral.

Os presidentes dos legislativos e dos tribunais não estão sujeitos a esse sistema de contas governamentais, como decidido pelo o STF ante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.779.

Portanto, o sistema de contas do governo não é introduzido em função de quem as fornece, mas tendo em conta o seu conteúdo e a natureza do controle que deve ser exercido sobre este tipo de conta.

Na verdade, o conteúdo das contas públicas está bem definido e abrange aspectos gerais da administração pública. Estão adstritos às metas, orientações e objetivos definidos no Plano Plurianual, assim como na Lei de Instruções Orçamentais e na Lei do Orçamento Anual; devendo observar padrões e níveis de dívida e custos máximos de pessoal, em consonância com o quanto determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal; ao cumprimento dos percentuais mínimos de investimento em educação (art. 212 CF) e saúde (§1º, 195 CF); aos valores transferidos para outros poderes e órgãos com autonomia financeira sob a forma de duodécimo.

O exercício do controle sobre as contas do governo tem, em sua essência, uma natureza política, sendo realizado pelo Poder Legislativo, que é de fato responsável pela aprovação dos documentos orçamentários e pela definição das metas e diretrizes de cumprimento obrigatório na ação executiva.

A atuação dos Tribunais de Contas, tem um caráter puramente opinativo, de acordo com o estabelecido no artigo 71, inciso I, da Constituição Federal.

No entanto, o parecer prévio emitido por eles pode não prevalecer caso haja uma decisão da respectiva casa legislativa, exigindo uma maioria qualificada de votos dos vereadores, quando se tratar de contas apresentadas pelo prefeito municipal.

4. Contas de Governo e de Gestão

As contas anuais de governo referem-se à prestação de contas realizada pelo chefe do Poder Executivo (como o presidente, governador ou prefeito) sobre a execução orçamentária e financeira do governo durante um determinado exercício.

Demonstram a conduta do gestor no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas. Isso inclui a apresentação de informações sobre a arrecadação de receitas, a realização de despesas, o cumprimento das metas fiscais, entre outros aspectos. As contas governamentais estão associadas às ações dos administradores no planejamento, controle e gestão ao implementar políticas públicas com foco na legislação orçamentária (PPAs, LDOs e LOAs).

As contas de gestão referem-se à prestação de contas realizada pelos responsáveis pela administração dos recursos públicos (ordenadores de despesa). Esses responsáveis podem incluir secretários, diretores, e outros agentes públicos que tenham autoridade para gerenciar recursos.

Na análise das contas de gestão, são examinados, de forma técnica, os atos praticados pelos ordenadores de despesa na gerência dos recursos públicos. A análise baseia-se em documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional.

Segundo FURTADO, nas contas de governo, *“perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais”*

Por sua vez, as contas de gestão consistirão em todas as ações administrativas isoladas que exigem o controle está em cada ação individual. Ainda nos ensinamentos de FURTADO, *“haverá uma análise individual da legalidade, da legalidade e da economia bem como em relação aos pedidos de subsídios e de alívio de rendimentos”*.

A importância desta divisão na qualidade das contas feitas pelo eleitorado original reside precisamente na existência duas figuras distintas na administração pública: o ordenador de despesas e o chefe do executivo.

O ordenador de despesa é aquele que autoriza a emissão de empenho, pagamento, suplementação ou disponibilização de recursos para despesa.

Ayres Britto (2002), em análise sobre Tribunais de Contas argumentou que, quando os tribunais julgam as contas dos Ordenadores de Despesa, eles incorporam parâmetros técnicos jurídicos e aderem ao conteúdo objetivo da Constituição e às normas nela contidas. O autor continua a distinguir julgamentos sobre contas governamentais com conteúdo e opiniões políticas óbvias, que possuem parecer meramente consultivo do Tribunal de Contas.

Assim se manifesta Ayres Britto:

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. (AYRES BRITTO, 2002).

N o âmbito Federal e Estadual não há quórum específico de superação para afastar um parecer de desaprovação, porém, o §2º do art. 31 da CF88 diz que o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

5. Tema 157 do STF – competência para julgar as contas municipais

O Tema 157, do STF, diz que é competência exclusiva da Câmara Municipal para o julgamento das contas de Prefeito.

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

O eg. Supremo Tribunal Federal decidiu nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, julgado em 17.8.2016, que:

"Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores", vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.8.2016.

Dessa feita, as decisões proferidas pelos eg. Tribunais de Contas não têm o condão de ensejar diretamente a inelegibilidade do impugnado, porque o julgamento das contas dos Prefeitos – as de governo e as de gestão é exercido pelas Câmaras Municipais.

O artigo. 31, § 2º, da Constituição Federal, reza que:

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

.....

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal

6. Inelegibilidade resultante da rejeição de contas

A Lei da Ficha Limpa trouxe uma significativa mudança no regime jurídico das inelegibilidades, estabelecidas pela LC nº 64/90, com o objetivo de afastar do cenário político indivíduos que tenham um histórico de envolvimento com crimes e atos de improbidade administrativa.

A inelegibilidade, por sua vez, consiste na falta de capacidade eleitoral passiva, ou seja, na impossibilidade de ser votado ou de se candidatar a um cargo público eletivo.

Ramayana ensina que *“..as inelegibilidades são verificadas no momento do pedido de registro das candidaturas, mas tal fato não significa a alteração de regras sobre o próprio registro de candidaturas, não se criam novas fases, e a lei vigente nesta época deve ter aplicação imediata, respeitando o artigo 6º da LICC, até porque o interesse individual de uma candidatura eivada de máculas, numa análise do conteúdo material da moralidade pública, não pode prevalecer em razão de resolutos interesses sociais eleitorais analisados no momento de evolução do regime democrático brasileiro. Sobressai a máxima efetividade do § 9º do artigo 14 da Carta Magna interligada ao princípio da cidadania passiva nas democracias contemporâneas, na linha de determinação do artigo 1º, parágrafo único da norma constitucional”*.

A Lei da Ficha Limpa está em vigor antes de qualquer fase da disputa eleitoral. Os valores jurídicos presentes nos artigos 14, § 9º e 16 da Constituição são de diferentes proporções. O primeiro protege de maneira mais ampla a validade do sufrágio em relação à qualidade do representante político, enquanto o segundo tutela as etapas regulares do processo eleitoral. Não são normas de exclusão, mas de incidências diversas. Elas não são anuladas, mas se complementam.

A inelegibilidade é uma questão estritamente jurídica voltada para hipóteses típicas e taxativas contempladas em regras específicas. A anterioridade garante que todas as fases e etapas que culminam em uma eleição sejam previamente conhecidas por todos os participantes. Evitar surpresas, originada na segurança jurídica das relações, é direcionada aos partidos políticos em primeiro lugar, quando escolhem seus pré-candidatos nas convenções, e posteriormente garantem as mesmas etapas e regras aos demais personagens (candidatos).

7. A Intervenção do Judiciário no julgamento das contas municipais

É necessário compreender, em respeito ao princípio da separação de poderes, que é proibida a interferência do Poder Judiciário na competência específica das Câmaras de Vereadores, a quem cabe julgar as contas públicas.

Todavia, permite-se certo grau de intervenção visando impedir abusos, sendo necessário, nesses casos, examinar a proporcionalidade e a razoabilidade das decisões e penalidades impostas, pois isso está relacionado à própria verificação da legalidade dos atos realizados no âmbito do controle externo, haja vista o conceito de ilegalidade ou ilegitimidade, para fins de anulação de suas decisões, que são apenas atos administrativos, não se limita apenas à violação direta da lei, incluindo não apenas a clara violação do texto legal, mas também o excesso ou desvio de poder, ou até mesmo a negligência dos princípios gerais do Direito, pois, em qualquer um desses casos, o ato será viciado e poderá ser invalidado.

Em outras palavras, aceita-se pacificamente a intervenção do Poder Judiciário no Poder Legislativo, com o fito de controlar a legalidade dos atos administrativos, a exemplo de verificar se os procedimentos legais apropriados foram seguidos durante o desenvolvimento do processo administrativo perante a Câmara de Vereadores.

O julgamento das contas é prerrogativa institucional da Câmara Legislativa Municipal, revestindo-se de um caráter político-administrativo, na lição de Meirelles (2006):

“A função de controle e fiscalização da Câmara sobre a conduta do Executivo tem caráter político-administrativo e se expressa em decretos legislativos e resolução do plenário, alcançando unicamente os atos e agentes que a Constituição Federal, em seus arts. 70-71, por simetria, e a lei orgânica municipal, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fiscalização e julgamento. No nosso regime municipal o controle político-administrativo da Câmara compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do prefeito (...).”

O Poder Legislativo Municipal está subordinado à obediência dos preceitos contidos na Constituição Federal, assegurando ao Prefeito Municipal o direito ao devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

Essas prerrogativas estão insculpidas no art. 5º, da Constituição Federal, que assim prescreve:

Art. 5º - (...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - Aos litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Os dispositivos mencionados sugerem que a fiscalização das contas não pode ser realizada de forma abusiva e arbitrária, pois ninguém pode ser privado de sua liberdade, propriedade ou direitos sem um processo legal adequado, especialmente nos casos em que há um conflito de interesses entre o Estado e o indivíduo, como no julgamento das contas municipais.

Além disso, é importante enfatizar que não se pode julgar alguém sem garantir a ampla oportunidade de defesa. Essa garantia é essencial para o chamado *due process of law*, que é aceito integralmente pela maioria dos Estados, especialmente aqueles que são considerados Estados Democráticos de Direito.

A Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal endossa tal possibilidade ao afirmar que nos processos perante o TCU asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado. Apesar dessa condição, o respeito ao contraditório e à ampla defesa é imposto na generalidade dos casos. Nessa senda, saliente-se que são direitos amplamente difundidos na doutrina jurídica.

Moraes (2008) leciona que:

“O devido processo legal configura dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto no âmbito material de proteção ao direito de liberdade, quanto no âmbito formal, ao assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado-persecutor e plenitude de defesa (direito a defesa técnica, à publicidade do processo, à citação, de produção ampla de provas, de ser processado e julgado pelo juiz competente, aos recursos, à decisão imutável, à revisão criminal). (...) Por ampla defesa, entende-se o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de omitir-se ou calar-se, se entender necessário, enquanto o contraditório é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (par conditio), pois a todo ato produzido pela acusação caberá igual direito da defesa de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que melhor lhe apresente, ou, ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor. (...)”

A tese manifestada no presente estudo, encontra-se pacificada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consoante julgados abaixo:

PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA DE VEREADORES. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DO DIREITO DE DEFESA (INC. LV DO ART. 5º DA CF). Sendo o julgamento das contas do recorrente, como ex-Chefe do Executivo Municipal, realizado pela Câmara de Vereadores mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que poderá deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa (arts. 31, § 1º, e 71 c/c o 75 da CF), é fora de dúvida que, no presente caso, em que o parecer foi pela rejeição das contas, não poderia ele, em face da norma constitucional sob referência, ter sido aprovado, sem que se houvesse propiciado ao interessado a oportunidade de opor-se ao referido pronunciamento técnico, de maneira ampla, perante o órgão legislativo, com vista a sua almejada reversão. Recurso conhecido e provido.

(Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 261.885, Brasília, DF, 05 de dezembro de 2000)

EMENTA: JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL. PODER DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES (CF, ART. 31). PROCEDIMENTO DE CARÁTER POLÍTICO ADMINISTRATIVO. NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA CLÁUSULA DA PLENITUDE DE DEFESA E DO CONTRADITÓRIO (CF, ART. 5º, LV). IMPRESCINDIBILIDADE DA MOTIVAÇÃO DA DELIBERAÇÃO EMANADA DA CÂMARA MUNICIPAL. DOUTRINA. PRECEDENTES. TRANSGRESSÃO, NO CASO, PELA CÂMARA DE VEREADORES, DESSAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. SITUAÇÃO DE ILICITUDE CARACTERIZADA. CONSEQUENTE INVALIDAÇÃO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR. RECONHECIDO E PROVIDO.

Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 235.593, Brasília, DF, 24 de abril de 2004

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA – CONSTITUCIONAL - MANDADO DE SEGURANÇA – PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA – NÃO ACOLHIDA – REJEIÇÃO DAS CONTAS APRESENTADAS PELO PREFEITO E VICE-PREFEITO JULGAMENTO REALIZADO PELA CÂMARA MUNICIPAL – NOTIFICAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL – SEGURANÇA CONCEDIDA – RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO - SENTENÇA CONFIRMADA EM REMESSA NECESSÁRIA. 1. Se a impetração foi dirigida à Câmara Municipal, representada por seu Presidente, ou seja, nominada expressamente a autoridade coatora, não procede o argumento de que a Câmara Municipal é ilegítima para figurar no polo passivo do mandado de segurança. 2. O Decreto legislativo que rejeita as contas do prefeito é, em sua essência, ato administrativo e, como tal, deve se sujeitar aos requisitos de validade deste. Constatando-se verossimilhança nas alegações sobre a existência de vícios capazes de anulá-lo, a suspensão de seus efeitos se impõe. 3. A fiscalização da Câmara Municipal de Vereadores referente ao controle externo das contas do ex-prefeito está subordinada à necessária observância dos princípios constitucionais que asseguram a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal. Havendo evidência da violação destes, é dever do magistrado anular o ato, de forma a garantir a regularidade do procedimento. 4. É nulo o julgamento administrativo das contas que ocorre sem assegurar ao Chefe do Poder Executivo, os princípios do contraditório e da ampla defesa.

(TJ-MT - APL: 00008370820148110091 MT, Relator: HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Data de Julgamento: 29/07/2019, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Data de Publicação: 06/08/2019).

A análise das contas do Chefe do Poder Executivo não mais permite ser conduzida de maneira unilateral pela Câmara Municipal, com decisões completamente desvinculadas da realidade e voltadas para o aspecto político, como ocorria antes da Constituição Federal de 1988, sem a participação do administrador interessado.

O processo de prestação de contas não poderá receber um julgamento definitivo pela Câmara, sem que o administrador público tenha ciência das conclusões do Tribunal de Contas, das alegações e das denúncias que forem dirigidas contra ele, e sem que tenha a oportunidade de rebater tais críticas ou denúncias, a fim de poder apresentar suas alegações e apresentar as provas pertinentes.

Portanto, é de extrema importância frisar que a violação das garantias constitucionais mencionadas, pela Câmara Municipal, durante o julgamento das contas municipais, acarreta a restrição da defesa do responsável pelas contas, comprometendo a deliberação do Legislativo local, sob pena de torna-la nula.

A Câmara Municipal, ao julgar as contas anuais, tem o dever de observar os preceitos constitucionais da plenitude de defesa. Isso implica garantir que o processo seja conduzido de maneira justa, assegurando ao acusado o direito de se defender adequadamente.

Nessa senda, a Câmara Municipal também é instada a fundamentar suas decisões no julgamento das contas anuais. A ausência de fundamentação adequada pode levar a decisão legislativa a um vício insanável, resultando em sua nulidade. A fundamentação é crucial para explicar as razões por trás da decisão tomada.

A necessária fundamentação das decisões no julgamento das contas tem seu desdobramento jurídico na Norma Suprema brasileira, a Constituição Federal. A fundamentação não é apenas uma exigência procedimental, mas também está relacionada aos princípios constitucionais.

O artigo 93, IX, da Constituição Federal trata da necessidade de fundamentação das decisões judiciais. E assim, a Câmara Municipal, mesmo atuando atipicamente como órgão julgador, deverá observar princípios semelhantes aos aplicados ao Poder Judiciário, incluindo a obrigação de fundamentar suas decisões.

Art. 93- Lei Complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observado os seguintes princípios:

(...)

IX – Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.

Sobre o mesmo tema, Castro (2005) ensina que:

“As decisões (julgamentos) têm de ser motivadas, sob pena de nulidade. E a câmara municipal, quando no exercício de sua função fundamental de julgar (quer as contas dos agentes políticos locais, quer seus mandatos eletivos, v. G.), não está liberada do poder-dever de motivação, como tem de fazê-lo o judiciário (art. 93, IX, CR).”

Ainda nesse sentido, o ex-Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 235.593/MG, assim se manifestou:

(...)

A deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do Chefe do Poder Executivo local, além de supor o indeclinável respeito ao princípio do devido processo legal, há de ser fundamentada, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Constituição da República. (...)

Destarte, a fundamentação da decisão é uma obrigação crucial e incontornável para a Câmara Municipal. Isso ressalta a importância de explicar claramente os motivos pelos quais a decisão foi tomada. A Câmara Municipal não deve apenas fornecer uma justificativa genérica, mas deve detalhar claramente as razões e argumentos que embasam a decisão.

Tratando-se de atividade de julgamento, a Câmara Municipal deve cumprir esse papel de maneira diligente. O julgamento envolve a análise cuidadosa dos fatos, a consideração das defesas apresentadas e a formulação de uma decisão embasada.

A explicitação dos fundamentos deve ocorrer no ato deliberativo final das contas, deve ser parte integrante do processo decisório, proporcionando transparência e clareza no momento da tomada de decisão.

A doutrina espousa o mesmo entendimento, nesse sentido Nery Júnior (2017) preleciona:

“Fundamentar significa o magistrado dar as razões, de fato e de direito, que o convencem a decidir a questão daquela maneira. A fundamentação tem implicação substancial e não meramente formal, donde é lícito concluir que o juiz deve analisar as questões postas a seu julgamento, exteriorizando a base fundamental de sua decisão. Não se consideram ‘substancialmente’ fundamentadas as decisões que afirmam que ‘segundo os documentos e testemunhas ouvidas no processo, o autor tem razão, motivo por que julgo procedente o pedido’. Essa decisão é nula porque lhe falta motivação.”

É direito do Gestor Municipal ver suas alegações de defesa confrontadas no julgamento de suas contas. Sobre o tema, o Ministro do STF, Gilmar Mendes (2009, p.592), assim se manifesta:

“Sobre o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador, que corresponde, obviamente, ao dever do juiz de a eles conferir atenção, pode-se afirmar que envolve não só o dever de tomar conhecimento, como também o de considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas. ”

A fundamentação deve ser baseada em fatos concretos e em princípios legais relevantes. Se a fundamentação apresentada estiver em descompasso com o que foi produzido no julgamento das contas, implicará em uma discrepância entre a decisão e as evidências ou argumentos apresentados durante o processo. Essa falta de alinhamento pode comprometer a validade do ato de deliberação. A validade do ato de deliberação das contas está condicionada à presença de uma fundamentação apropriada e consistente com o que foi discutido e avaliado durante o julgamento.

Há ainda, a necessidade de a Câmara de Vereadores expressar de forma clara e explícita a motivação que a levou a proferir uma determinada decisão no julgamento das contas. Não é suficiente, segundo o texto, que a Câmara se baseie unicamente na prevalência ou não do parecer técnico do Tribunal de Contas, como ocorre em alguns julgamentos similares.

O destaque está na exigência de que a Câmara, ao emitir sua decisão, deve expressar de forma clara os motivos que a levaram a julgar de determinada maneira. Isso implica uma obrigação de transparência e detalhamento na exposição dos fundamentos da decisão.

Não é suficiente a mera afirmação de que prevaleceu ou não o parecer técnico do Tribunal de Contas. Isso sugere que a Câmara deve ir além dessa simples referência e fornecer uma fundamentação mais robusta e específica para sua decisão. Desta feita, a presunção pode não ser apropriada, indicando que a motivação deve ser explicitada mesmo quando coincidente com o parecer do Tribunal.

Afirmar que a base da decisão legislativa é idêntica à do parecer prévio é concordar com a possibilidade de privar alguém de seus direitos sem que essa pessoa saiba os motivos que levaram a autoridade competente a tomar tal decisão.

Além disso, essa compreensão abre caminho para que a deliberação das contas seja realizada apenas por razões políticas ou pessoais, resultando em perseguição política e atos que violam o direito constitucional à plenitude da defesa.

Ressalte-se ainda que, o parecer do Tribunal de Contas não possui força vinculativa para impor a adoção de sua conclusão ao Poder Legislativo Municipal. Trata-se de um parecer que pode ser rejeitado por dois terços dos membros da Câmara Municipal, conforme estabelece o artigo 31, parágrafo 2º da Constituição Federal. A rejeição ou aceitação do parecer ocorre por meio de um ato formalmente político-administrativo e substancialmente jurisdicional, exigindo uma fundamentação consistente.

Tal entendimento é remansoso perante os Tribunais:

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO - JULGAMENTO DE CONTAS DO PREFEITO - MUNICÍPIO DE CAMACHO - COISA JULGADA NÃO CONFIGURADA - PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO PELA APROVAÇÃO - REJEIÇÃO DAS CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO - NULIDADE - CONDENAÇÃO DO ENTE PÚBLICO AO PAGAMENTO DE CUSTAS - INADMISSIBILIDADE - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. I - Se não há identidade de partes, causa de pedir e pedido entre a ação já julgada e aquela em curso, não se configura a coisa julgada. II - E nula a decisão do Poder Legislativo que, contrariando o parecer favorável do Tribunal de Contas, rejeita as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo sem fundamentação sólida que a sustente, violando o princípio da motivação. III - Os entes públicos são isentos do pagamento de custas processuais nos termos do art. 10, I, da Lei Estadual n.º 14.939/2003, motivo pelo qual se impõe a reforma da sentença que condena a municipalidade ao seu pagamento. IV - Arbitrados os honorários advocatícios em valor razoável, nos termos do art. 85, § 2º c/c § 8º, do CPC/2015, impõe-se a manutenção do "quantum". V - Em se tratando de remessa necessária e não interposto recurso voluntário, não há causalidade apta a acarretar a majoração dos honorários sucumbenciais. (TJ-MG - Remessa Necessária-Cv: 10335080107774007 Itapacerica, Relator: Peixoto Henriques, Data de Julgamento: 29/05/2018, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 12/06/2018)

CÂMARA MUNICIPAL - REJEIÇÃO DAS CONTAS APRESENTADAS PELO PREFEITO - DESCONSIDERAÇÃO DO PARECER TÉCNICO DO TRIBUNAL DE CONTAS - DECISÃO NÃO FUNDAMENTADA - NULIDADE - AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA - AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA - REGRA DO ARTIGO 5º LV DA CONSTITUIÇÃO.

A Câmara Municipal de Vereadores tem legitimidade ad causam para fazer a defesa de suas atribuições institucionais. O julgamento da Câmara Municipal, que rejeita as contas apresentadas pelo Prefeito Municipal, em dissonância com o parecer favorável emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, deve ser fundamentada e deve também consagrar a ampla defesa e propiciar o contraditório ao Chefe do Executivo, sob pena de nulidade. Tribunal de Justiça do Estado Minas Gerais. Apelação Cível/Reexame Necessário nº 1.0319.96.000545-6/001, Minas Gerais, MG, 29 de abril de 2005.

Assim, é cediço ao gestor, buscar o judiciário com o fito de suspender a sanção de inelegibilidade, devendo, para tanto, demonstrar a ocorrência de ilegalidade praticada pelo Legislativo, no decorrer do processo administrativo instaurado para análise e julgamento das contas.

Nesse sentido, não basta o simples ato de propor a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, o interessado deverá obter a tutela necessária para descaracterizar sua inelegibilidade.

8. O novo entendimento do STF sobre a reprovação de contas do executivo municipal

A Lei Complementar nº 184/2021, acrescentou ao art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o parágrafo 4º-A, retirando a inelegibilidade de contas reprovadas somente com multas, sem imputação de débito.

O prefeito que tiver as contas referentes ao exercício anual do mandato reprovadas pela Câmara Municipal devido a uma irregularidade grave que caracterize um ato intencional de improbidade administrativa, será considerado inelegível, mesmo sem a imputação de dívida.

O Tribunal Superior Eleitoral no RO 0602597-89.2022.6.26.0000, cuja relatoria coube ao ministro Benedito Gonçalves, entendeu que a mudança na Lei, não atinge as reprovações pelo Poder Legislativo, apenas as contas reprovadas pelo Tribunal de Contas responsável.

Esse assunto gerou repercussão e teve o recurso extraordinário aceito pelo ministro Alexandre de Moraes, para uma discussão mais aprofundada no Supremo Tribunal Federal. É uma questão controversa a ser debatida em relação à interpretação da Constituição e à conhecida Lei da Ficha Limpa.

Um dos pontos a ser analisado é a competência para julgamento das contas, com base no artigo 71 da Constituição Federal de 1988. O Supremo já definiu em 2016, nos RE 848.826 e RE 729.744, que é responsabilidade do Poder Legislativo julgar as contas do prefeito, cabendo aos Tribunais de Contas a emissão de parecer opinativo sobre a aprovação ou desaprovação.

O fundamento utilizado no julgamento pelo Tribunal Superior Eleitoral, foi no sentido que estaria em desacordo com o artigo 14, §9º da Constituição Federal. No entendimento do ministro Benedito Gonçalves, relator do caso no TSE, não é razoável que o dispositivo seja aplicado *"de modo absolutamente incompatível com a proteção dos valores da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato"*.

Essa decisão vai contra os próprios princípios e precedentes estabelecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, destacando-se que a mera reprovação de contas não é suficiente para configurar a inelegibilidade. É necessário que os requisitos estabelecidos no artigo 1º, inciso I, alínea "g" da Lei 64/90 sejam cumpridos, incluindo a existência de um vício insanável que configure ato de improbidade administrativa.

A alteração visa apenas eliminar a insegurança jurídica. A propósito, se as contas do Prefeito foram consideradas desaprovadas em um parecer, o Poder Legislativo pode mantê-las como tal, mas é importante verificar se o parecer inclui alguma imputação de débito. Isso seria mais um requisito a ser avaliado, sob pena de tornar o julgamento nulo.

Antes da edição da Lei Complementar 184 de 2021 a inelegibilidade era ditada por: 1) rejeição de contas; 2) exercício de cargo ou funções públicas; 3) irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; 4) irrecorribilidade da decisão; e 5) inexistência de provimento judicial que suspenda ou anule a decisão proferida pelo órgão competente. Agora, devem ser analisados elementos que, caso se façam presentes cumulativamente, apresentem-se como verdadeira hipótese de exceção legal à restrição dos direitos políticos passivos, sendo eles: 1) a inexistência de imputação de débitos; e 2) a aplicação de multa, exclusivamente.

Essa mudança reflete um entendimento de que a inelegibilidade deve ser reservada para casos considerados graves. Além disso, a legislação em questão indica que situações descritas pelo §4º-A não devem resultar em restrições ao exercício do direito fundamental daqueles que desejam se candidatar.

10. Conclusão

Por tudo que foi analisado no presente artigo, a Lei da Ficha Limpa tem relevância constitucional, na medida em que visa proteger a probidade administrativa e moralidade para o exercício do mandato. A proteção do patrimônio público requer respeito aos princípios norteadores da administração pública, como a moralidade, legalidade e impessoalidade, valores constitucionais com força normativa e orientação para a interpretação de todo o ordenamento jurídico nacional.

A essência da Lei Complementar nº 135, de 2010, ao modificar a Lei Complementar nº 64, de 1990, em conformidade com o disposto no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, foi de permitir ao legislador infraconstitucional estabelecer novas situações de inelegibilidade, com o intuito de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício de mandatos, considerando a vida pregressa do candidato ao cargo público.

A legislação fixa inelegibilidade, impedindo a candidatura de indivíduos que não atendam aos critérios estabelecidos em lei, levando em consideração sua conduta de probidade,

no intuito de preservar a integridade administrativa e requisitos morais necessários para o cumprimento de um mandato político.

Os gestores públicos têm o dever constitucional de prestar contas de sua gestão, e esse é um princípio fundamental da administração pública. Esse dever está associado ao princípio da transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

No âmbito municipal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), expressa através do Tema 157, fixou a competência para o julgamento das contas de prefeito como exclusiva da Câmara Municipal, que ao rejeitar as contas do gestor, poderão torná-lo inelegível.

A intervenção do Poder Judiciário no Poder Legislativo, no contexto de julgamento de contas anuais, somente ocorrerá para assegurar a legalidade dos atos administrativos e garantir o respeito aos preceitos constitucionais, incluindo o direito à plenitude de defesa. As inelegibilidades não devem ser encaradas como punições, mas, sim como condições de elegibilidade que visam preservar a probidade administrativa e a moralidade para o exercício de mandatos eletivos.

A Lei da Ficha Limpa está em total consonância com os princípios constitucionais, uma vez que busca assegurar a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, conforme previsto na Constituição Federal. Assim, a Lei da Ficha Limpa é a resposta à necessidade de fortalecimento das instituições democráticas, atendendo ao clamor social por maior transparência e responsabilidade na gestão pública e o respeito aos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

11. Referências

BARBOSA, Ruy, Casa Ruy Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa – Ruy Barbosa e o Tribunal de Contas, Rio de Janeiro 1949

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.Asp?Classe=RE&Nº=261885&Vigem=AP> >.

BRITTO, Carlos Ayres, O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas, Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2002

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional – Kildare Gonçalves Carvalho.-14. Ed., rev. atual e ampl.- Belo Horizonte: Del Rey, 2008

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira, A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais, Forense, 2005

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/

FURTADO, José Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e gestão. Revista do TCU, 2007

GOMES, José Jairo, Direito Eleitoral Essencial, Ed. Método, 2018

LEI DA FICHA LIMPA – www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. 3ª ed. São Paulo. Ed. Saraiva. 2006

MEIRELES, Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 2018

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2008

NERY JUNIOR, Nelson. Princípios do Processo Civil na Constituição Federal.13ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017

NOHARA, Irene Patrícia. Fundamentos de Direito Público, São Paulo, Atlas, 2016

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Coisa julgada – Aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. Revista do TCU, nº 70, 1996.

PINTO, Djalma; PETERSEN, Eike Braid. Comentários à Lei da Ficha Limpa. São Paulo: Atlas, 2014.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 13º ed. Niterói, RJ: Impetus, 2012. Atualizada com comentários à Lei nº 12.034/09 e à Lei Complementar nº 135/10 (Lei da Ficha Limpa).

revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/438

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022