

**BIBIANA HELENA FREITAS CAMARGO**

**INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS:  
TRIBUNAIS DE CONTAS E IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO ELEITORAL**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Associado Alexandre de Moraes

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2022**

**BIBIANA HELENA FREITAS CAMARGO**

**INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS:  
TRIBUNAIS DE CONTAS E IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO ELEITORAL**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, para obtenção do Título de Mestre em Direito do Estado.

Orientador: Professor Associado Alexandre de Moraes.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
São Paulo – SP  
2022**

NOME: CAMARGO, Bibiana H. F.

Título: Inelegibilidade por rejeição de contas: Tribunais de Contas e implicações no âmbito eleitoral

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, para obtenção do Título de Mestre em Direito do Estado, subárea Direito Constitucional.

Orientador: Professor Associado Alexandre de Moraes.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Professor Dr. \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor Dr. \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor Dr. \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Para Rafael e Leonardo,  
Meus amores e meus incentivos para  
ser melhor todos os dias

O inferno não são os outros, pequena Halla. Eles são o paraíso, porque um homem sozinho é apenas um animal. A humanidade começa nos que te rodeiam, e não exatamente em ti. Ser-se pessoa implica a tua mãe, as nossas pessoas, um desconhecido ou a sua expectativa. Sem ninguém no presente nem no futuro, o indivíduo pensa tão sem razão quanto pensam os peixes. Dura pelo engenho que tiver e perece como um atributo indiferenciado do planeta. Perece como uma coisa qualquer.

**(Valter Hugo Mãe, em A Desumanização)**

## AGRADECIMENTOS

Esta jornada teve início no início de 2019, momento em que vivi intensamente o meio acadêmico da Faculdade do Largo de São Francisco, marcado pelo constante aprendizado e alto nível de debates – dentre aulas com professores referência no universo jurídico, contato com colegas de diferentes ramos e de oportunidades, como a disciplina realizada na Université de Lyon. Era outro mundo, pré-pandemia, com a interação exacerbada e aguçada pela minha curiosidade de pesquisa.

Ao fim das disciplinas obrigatórias para essa dissertação, o mundo mudou. Eu mudei. Em meio a uma pandemia, tornei-me mãe. O isolamento não foi mais uma opção, tornou-se mandatório por boa parte dessa pesquisa. Por um lado, provendo foco para a leitura e a escrita, por outro, comprometendo boa parte do convívio tão profícuo do meio acadêmico presencial.

Justo que comece os agradecimentos por tudo que esse ambiente acadêmico proporcionou para meu crescimento nesses últimos anos. Dos excelentes professores da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, agradeço meu orientador, Professor Alexandre de Moraes que inicialmente viu o propósito no projeto de pesquisa e de quem, além de admiradora da obra, nutro especial respeito à trajetória profissional, pela referência como defensor do Estado Democrático de Direito.

Do ambiente da USP, agradeço a todos os professores com quem tive a oportunidade de interagir nesses últimos anos, em especial aos Professores José Maurício Conti, Marcos Augusto Perez, Fernando Dias Menezes de Almeida e Floriano de Azevedo Marques Neto – cujos escritos são tão admiráveis quanto a generosidade no trato acadêmico. Ao Professor Floriano estendo ainda o agradecimento, juntamente com o Professor José Levi Mello do Amaral, pelos pertinentes comentários durante a Banca de Qualificação deste trabalho, que contribuíram para direcionar alguns pontos da pesquisa. Ao colega Evandro Maciel, dupla de alguns seminários, também externo o

agradecimento pelo incentivo constante e troca de informações sobre a USP, o Direito e bons vinhos.

Da minha vida profissional destaco a vontade de contínuo aprimoramento e o foco para o presente estudo. Como servidora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo há dez anos, durante todo o período deste Mestrado, tive o privilégio de conviver com um corpo técnico extremamente qualificado que me fez valorizar ainda mais o trabalho realizado pelos Tribunais de Contas. Desse convívio, adveio a inquietude, transportada para o meio acadêmico, de produzir um conhecimento aplicado, de verificação da efetividade das decisões proferidas. Aos Conselheiros Dimas Ramalho e Renato Martins Costa, remetendo a deferência ao histórico estudantil nas Arcadas, o especial agradecimento pelo incentivo ao ingresso nesse Programa de Mestrado. Aos colegas Auro Caliman, Joaquim Perrelli, Gustavo Hennemann, Rafael Issa, Guilherme Jurksaitis, Alexandra Aiello, ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Thiago Pinheiro Lima e minha equipe da Escola Paulista de Contas, minha gratidão por cada qual, a sua própria maneira, encorajar a constantemente aprender.

Por fim, minha família, base de toda minha formação, o reconhecimento pelo papel de apoio ao longo de mais essa etapa. Aos meus pais, Rafael e Silvana; minhas irmãs, Gabriela e Rafaela; e ao meu sobrinho Gabriel – mesmo de longe, se fizeram presentes ao longo dessa trajetória. À Elaine Felix, minha sogra, e Lucilene Pinheiro, minha gratidão por todo o cuidado e carinho, servindo de amparo para o meu filho nos momentos em que precisei me ausentar para dedicar aos estudos. E, finalmente, a razão de querer ser a cada dia melhor, a meu filho Leonardo – que nasceu ao meio dessa pesquisa – e ao meu marido, Rafael Felix, meu companheiro para as infindáveis conversas sobre inelegibilidade e sobre todos os demais assuntos da vida e dos sonhos que compartilhamos. Por tudo isso, e para todos, muito obrigada.

## RESUMO

CAMARGO, Bibiana Helena Freitas. *Inelegibilidade por rejeição de contas: Tribunais de Contas e implicações no âmbito eleitoral*. 164 fls. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

A presente dissertação possui como objetivo discutir a efetividade das decisões dos Tribunais de Contas no âmbito eleitoral, sob perspectiva da hipótese de inelegibilidade por contas rejeitadas. Para tanto, o trabalho foi dividido em quatro partes. Na primeira, foi analisado conceitualmente o controle, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, bem como a evolução das competências dos Tribunais de Contas. No segundo capítulo, verificou-se a estruturação da Justiça Eleitoral, passando pela construção normativa da inelegibilidade no Brasil. Em seguida, apresentou-se a interface entre o controle externo e a justiça eleitoral, a partir da verificação dos procedimentos de encaminhamento dos responsáveis por contas julgadas e as interpretações decorrentes. Por fim, foi analisado um estudo de caso, com cruzamento de dados da lista dos responsáveis por contas julgadas irregulares encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para as Eleições Municipais de 2016 e 2020, com foco em Presidentes de Câmaras, e da relação oficial de candidatos nos referidos pleitos, com consequente observação das implicações sobre os registros de candidaturas requeridos segundo decisões proferidas pelas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral.

**Palavras-Chave:** Tribunal de Contas – Controle – Justiça Eleitoral – inelegibilidade – registro de candidatura.



## ABSTRACT

CAMARGO, Bibiana Helena Freitas. *Ineligibility due to rejection of public accounts: Courts of Audit and implications in Brazilian electoral field*. 164 pages. Master's Degree Thesis. Department of Public Law, Faculty of Law, Universidade de São Paulo, 2022.

The object of the current thesis is to discuss the effectiveness of the decisions of the Courts of Accounts in the Brazilian electoral field, from the perspective of the hypothesis of ineligibility for rejected accounts. Therefore, this paper is divided into four parts. At first, control was conceptually evaluated within the scope of the Brazilian legal system, as well as the evolution of the competences of the Courts of Audit. The second chapter analyses the structure of the Electoral Justice, going through the normative construction of ineligibility in Brazil. Thenceforth, the interface between external control and electoral justice was presented in third chapter, based on the procedures adopted and the resulting interpretations concerning ineligibility. Finally, a case study was analyzed, with cross-referencing of data from the list of those responsible for irregular accounts forwarded by the São Paulo State Audit Court for the 2016 and 2020 Municipal Elections, with consequent observation of the implications on the registrations of candidacies required according to decisions rendered by the different instances of the Electoral Justice.

**Palavras-Chave:** Courts of Audits – Courts of Accounts – Control – Electoral Justice – ineligibility – candidacy registration.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1.....	67
Classificação das Inelegibilidades	
GRÁFICO 2.....	69
Evolução normativa da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas	
GRÁFICO 3.....	96
Fluxo eleitoral a partir do registro de candidatura	
GRÁFICO 4.....	105
Relação de responsáveis por contas julgadas irregulares	
TABELA 1.....	102
Sistemática Recursal Eleitoral	
TABELA 2.....	112
Quadro resumo dos resultados	
TABELA 3.....	115
Fluxo Eleitoral do Caso Célio (2010)	
TABELA 4.....	120
Fluxo Eleitoral do Caso Rivaldo (2011)	
TABELA 5.....	123
Fluxo Eleitoral do Caso Aurélio (2010)	
TABELA 6.....	126
Fluxo Eleitoral do Caso João Aparecido (2010)	
ANEXOS.....	141

## SUMÁRIO

RESUMO.....	22
ABSTRACT .....	23
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	24
INTRODUÇÃO.....	14
1. Considerações Preliminares sobre Controle e Tribunais de Contas.....	20
1.1. Pressupostos teóricos e delimitação conceitual de controle.....	20
1.2. Evolução histórica das competências dos Tribunais de Contas no âmbito Constitucional.....	28
1.3. Natureza Jurídica e competências dos Tribunais de Contas pós Constituição de 1988 .....	36
2. A construção histórica e jurídica da inelegibilidade no Brasil .....	52
2.1. A estruturação da Justiça Eleitoral no Brasil .....	52
2.2. A atuação da Justiça Eleitoral pós Constituição de 1988 .....	63
2.3. Delimitação conceitual de inelegibilidade .....	67
2.4. A construção normativa infraconstitucional de inelegibilidade .....	74
2.4.1. Lei das Inelegibilidades (LC 64/1990) e Emenda Constitucional de Revisão n <sup>o</sup> 04/94 .....	75
2.4.2. A Inelegibilidade decorrente de rejeições de contas .....	77
2.4.4. Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010).....	79
2.5. Pressupostos de incidência da inelegibilidade por rejeição de contas após a LC 135/2010 e a LC 184/2021 .....	82
2.5.1. Modificações a partir da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021) .	87
3. A relação entre Tribunais de Contas e Justiça Eleitoral .....	92
3.1. O entendimento do STF e a interpretação da Justiça Eleitoral sobre a competência do julgamento de contas.....	92
3.2. O papel dos Tribunais de Contas Estaduais no processo Eleitoral e limites da atuação da Justiça Eleitoral .....	98
3.3. O Processo eleitoral a partir do registro da candidatura.....	102
4. Estudo de caso: Efetividade das decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nas eleições de 2016 e 2020, com foco em Presidentes de Câmaras de Vereadores.....	111
4.1. Lista de responsáveis por contas julgadas irregulares no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo .....	111

4.2. Justificativa do recorte escolhido para o estudo de caso.....	115
4.3. Metodologia do estudo de caso .....	117
4.4. Resultados.....	120
4.4.1. Resultados gerais .....	120
4.4.2. Resultados específicos: casos de divergência entre TRE e TSE .....	124
4.4.2.1. Caso Célio e o pagamento duplicado do subsídio.....	124
4.4.2.2. Caso Rivaldo e a relevação do descumprimento de preceito constitucional.	129
4.4.2.3. Caso Aurélio e a perda da faculdade processual .....	133
4.4.2.4. Caso João e a infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal .....	136
CONCLUSÕES.....	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	144
ANEXOS.....	152

## INTRODUÇÃO

As instituições de controle externo assumem na atualidade postura cada vez mais ativa, protagonizando importantes debates sobre Administração Pública no cenário brasileiro. Em momentos de desconfiança dos cidadãos nas instâncias representativas e de clamor por maior eficiência na gestão pública e efetividade nas ações, os Tribunais de Contas apresentam-se no ordenamento institucional como essenciais para garantir o respeito aos direitos fundamentais, por meio da verificação da integridade das finanças e da consecução do interesse público.

Crescente ainda tem sido a pressão na esfera política, de representantes aptos, sob ponto de vista técnico e moral, a exercerem cargos públicos, evidenciando os pressupostos apresentados pela Lei da Ficha Limpa, a partir de 2010, seguida das modificações da Lei de Inelegibilidade e da Lei de Improbidade Administrativa. Destarte, a presente proposta de estudo foca na relevância e atualidade temática, bem como na intersecção de duas esferas sob um campo pouco explorado – de um lado, o papel da apreciação das contas dos gestores públicos pelos Tribunais de Contas e, por outro, da necessidade de verificação dos termos e limites do encaminhamento dado pela Justiça Eleitoral a partir do recebimento das informações. Verifica-se, nesse caso, que há uma atuação na seara da motivação da reprovação das contas apresentadas pelos Tribunais no reconhecimento da inelegibilidade, tornando possível uma revisão judicial das informações prestadas de desaprovação das contas ou de seus efeitos.

De modo geral, trata-se de estudo descritivo-analítico, com o delineamento da pesquisa amparando-se em levantamento bibliográfico de posicionamentos doutrinários, documentais e jurisprudenciais, além de dados quantitativos a serem usados para análise. Para fins de metodologia de pesquisa, pretende-se ainda explorar um estudo de caso, com coleta de dados

do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Tribunal Regional Eleitoral, para averiguar e interpretar os resultados auferidos, de modo a contribuir academicamente.

No campo da escolha do objeto a ser utilizado no estudo de caso – primeiramente destaca-se o recorte teórico adstrito ao Estado de São Paulo e das relações dos responsáveis por contas encaminhadas para a Justiça Eleitoral, publicadas no Diário Oficial do Estado e disponibilizadas no sítio eletrônico do órgão. Um segundo recorte escolhido foi o temporal, envolvendo as eleições de 2016 e 2020.

Finalmente, dado o volume de dados e o fluxo para a conferência das informações na Justiça Eleitoral realizado caso a caso, bem como o propósito pretendido para análise, fez-se necessário a delimitação material para presidentes de Câmara de Vereadores, cujos nomes estavam na lista de responsáveis por contas julgadas irregulares encaminhadas pelo Tribunal de Contas à Justiça Eleitoral para fins de averiguação de inelegibilidade. Por fim, destaca-se a partir desse viés ainda pouco explorado do controle externo sob a perspectiva eleitoral, a relevância geral do tema do controle dos gastos públicos e monitoramento do exercício do poder político, por meio do recorte escolhido das inelegibilidades, como partícipe do processo de fortalecimento democrático e republicano.

Essa interface entre o controle externo, sob a perspectiva das decisões pela rejeição das contas analisadas pelos Tribunais de Contas e o encaminhamento dado pela Justiça Eleitoral que recebe tais informações suscitou algumas inquietações acadêmicas, como a busca por respostas as seguintes: **(I)** Como se dá o recebimento da relação de agentes públicos com contas rejeitadas pela Justiça Eleitoral? **(II)** Quais os limites da análise realizada pela Justiça Especializada e de jurisdição nos casos de inelegibilidades decorrentes de rejeição de contas de competência dos Tribunais de Contas? **(III)** Uma vez instaurados os procedimentos de decretação de inelegibilidade, qual o percentual de candidaturas que são impugnadas com base nas informações enviadas pelo Tribunal de Contas (no

caso do estudo em exame, a partir do TCESP)? **(IV)** Que conclusões podemos inferir sobre a efetividade das decisões dos Tribunais de Contas no âmbito eleitoral?

Com o objetivo de responder a essas indagações, pretende-se estruturar o trabalho sob quatro eixos, brevemente descritos no tópico de resumos dos capítulos: **(I)** a abordagem do controle externo e funcionamento dos Tribunais de Contas, a ser desenvolvido no primeiro capítulo; **(II)** a conceituação de inelegibilidade e funcionamento da Justiça Eleitoral, no segundo capítulo; **(III)** a relação entre o controle externo e justiça eleitoral no âmbito estadual no capítulo terceiro e, **(IV)** finalmente, no capítulo quarto, uma análise de caso concreto com cruzamento de dados entre o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com a perspectiva de investigação dos efeitos dessa conexão entre o controle externo e a justiça eleitoral.

O primeiro capítulo foi dedicado e à conceituação de controle por meio de análise doutrinária, partindo dos grandes clássicos da filosofia política até chegar na conceituação dos doutrinadores brasileiros. Tal perspectiva se faz necessária para delimitação e contextualização da área de atuação do controle externo. Em seguida, ainda no mesmo capítulo, explorou-se a evolução histórica dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do prospecto histórico do controle externo no ordenamento constitucional brasileiro, como forma de verificação das competências e evolução ao longo do tempo, bem como explorar a natureza jurídica e as competências dos Tribunais de Contas pós Constituição de 1988, verificando se houve uma expansão de suas atribuições, em comparação com o prospecto histórico levantado.

No capítulo seguinte, destinado à análise da inelegibilidade e da estruturação e atuação da Justiça Eleitoral, , apresentando principais competências e limites de sua atuação, além da metodologia descritiva a partir de análise doutrinária e fontes primárias de legislação, pretendeu-se desenvolver metodologia de análise jurisprudencial, o que PALMA, FEFERBAUM & PINHEIRO (*In* QUEIROZ & FEFERBAUM 2019, p. 100)

consideram “a válvula propulsora do avanço das pesquisas empíricas no Brasil”.

A partir da metodologia selecionada se pretendeu, no capítulo 2, abordar teoricamente o conceito de inelegibilidade, a partir da construção normativa no ordenamento jurídico brasileiro, tanto em termos constitucionais, quanto nas legislações infraconstitucionais, delimitando a análise para a hipótese de inelegibilidade decorrente de rejeição de contas, bem como o impacto e encaminhamento na esfera eleitoral.

Finalmente, nos capítulos posteriores, uma vez delineadas teoricamente as duas esferas sob as quais incidem a inelegibilidade pela hipótese de rejeição de contas – de um lado o controle externo, sob perspectiva dos Tribunais de Contas, e, por outro lado, a Justiça Eleitoral, se propôs analisar sistematicamente o assunto, realizando a conexão entre as duas esferas estudadas, a partir da perspectiva dos órgãos estaduais, tendo como parâmetro o Estado de São Paulo. Por fim, como forma de complementar e verificar as hipóteses pretendidas, destinou-se o último capítulo ao estudo de caso com o propósito de averiguar, por meio da estatística dos dados coletados e cruzados, bem como da aproximação do estudo com a realidade, a efetividade (ou não) das decisões dos Tribunais de Contas frente à Justiça Eleitoral, por meio da análise dos dados da lista dos responsáveis por contas julgadas irregulares encaminhados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo à Justiça Eleitoral, focado em Presidentes de Câmaras, para as eleições de 2016 e 2020. A metodologia empregada e justificativas para o recorte foram apresentadas oportunamente no capítulo quarto do presente estudo.

Apresentada a estruturação, destaca-se que o presente estudo está assentado na concepção do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas enquanto elemento inerente ao Estado de Direito, na forma concebida de modelo democrático-representativo e de cargos eletivos. Em grande medida, foi concebido a partir da experiência pessoal enquanto servidora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e da inquietude acadêmica quanto as repercussões da atuação desses órgãos no cenário eleitoral, especialmente



no âmbito das inelegibilidades, após o advento da Lei Complementar 135 de 2010, nacionalmente conhecida como Lei da Ficha Limpa e das mencionadas legislações subsequentes que alteraram a incidência da inelegibilidade pela hipótese de rejeição de contas.

Especialmente a partir do marco da Lei Complementar 135 de 2010, oriunda de Projeto de Iniciativa Popular, percebeu-se uma transformação em ferramenta social, de amplo debate na sociedade como espécie de filtro prévio, de estabelecimento de um perfil adequado esperado daqueles concorrentes aos cargos eletivos e excluindo do processo eleitoral os que incidissem em algumas das hipóteses tidas como negativas para o bom exercício da função pública. Além desse impacto na esfera social, de se ter um instrumento explícito de retirada de candidatos inaptos aos cargos almejados, percebeu-se ainda uma adaptação da estrutura do dito sistema de controle, no qual estão inseridos os Tribunais de Contas, para a análise das contas públicas dos gestores em exercício.

Nesse sentido, cumpre destacar que a referida lei modificou o texto da alínea “g”, I, do art. 1º da Lei Complementar n. 64/90, vinculando a inelegibilidade por rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas à existência de quatro requisitos: (I) a rejeição das contas por órgão competente; (II) a indicação de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; (III) a natureza irrecorrível das contas e, por fim, (IV) o requisito negativo de ausência de suspensão ou anulação da prestação de contas pelo Poder Judiciário. Apresenta ainda o dispositivo, a ampliação do período de incidência da inelegibilidade para aqueles que se enquadrarem cumulativamente nos requisitos supramencionados de 5 (cinco) para 8 (oito) anos de impedimento de participação nas eleições, a serem contados a partir da decisão irrecorrível do órgão competente.

Sobre tais inovações mencionadas e fazendo correlação com a perspectiva eleitoral, discorre André Xeres Silva:

A alínea g historicamente constitui o ponto nevrálgico da Justiça Eleitoral quanto ao exame das inelegibilidades, e

costuma fundamentar a maioria das impugnações de registro de candidatura. Com a nova redação promovida pela LC 135/2010 na referida hipótese de inelegibilidade, os tribunais de contas auferem destacado papel como agentes fundamentais para a aplicação adequada da LC 64/90 (SILVA, 2015, p.1).

Assim, os Tribunais de Contas, responsáveis pela análise das contas públicas e pelo envio das informações das inelegibilidades para a Justiça Eleitoral, passam a incorporar os requisitos previstos na referida Lei. Somado à necessidade de se avaliar os processos de forma técnica, de ordem quantitativa de cumprimento dos preceitos e limites constitucionais de aplicação dos recursos e obediência às normas legais, como as previsões da Lei de Licitações (Lei 8.666/93) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), prima-se por análises de ordem qualitativa, considerando o efetivo exercício dos gestores públicos responsáveis pelo ordenamento de despesas e levando em consideração se causaram lesão ao Estado ou ainda se infringiram princípios essenciais para a Administração Pública.

Adiciona-se a tal perspectiva, a necessidade a partir do envio regular dos responsáveis com contas rejeitadas para a Justiça Eleitoral, do enquadramento nas hipóteses de declaração de inelegibilidade, de motivação de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa para desaprovação de contas públicas. Sobre tal aspecto, apresenta-se a seguinte reflexão do Professor Maurício Conti:

Foi-se o tempo em que os Tribunais de Contas se ocupavam apenas da fiscalização de conformidade, sob o aspecto da legalidade, concentrando-se nas formalidades da despesa pública. Muito se avançou, e continua se avançando, na fiscalização da qualidade do gasto público, levando-se em consideração a eficácia, efetividade, eficiência e economicidade no uso dos recursos públicos, pois o que realmente importa são os resultados e benefícios alcançados, e não o cego respeito a uma burocracia, não raro, obsoleta (CONTI, 183)

## 1. Considerações Preliminares sobre Controle e Tribunais de Contas

### 1.1. Pressupostos teóricos e delimitação conceitual de controle

A vida em sociedade implicou na organização política e renúncia das liberdades do estado de natureza, com o objetivo de harmonizar essa convivência social. Nesse sentido, desde os primórdios da formação de comunidades, o controle – de qualquer tipo – sempre existiu, já que é inerente na natureza humana a tendência ao abuso quando da incorporação de poder. No âmbito das instituições republicanas, tem-se no controle a perspectiva da diminuição da arbitrariedade no processo decisório e, como consequência, o fortalecimento da legitimidade de um governo democrático.

Dessa forma, nesse capítulo pretende-se apresentar um panorama geral do controle, iniciando com uma abordagem conceitual a respeito do assunto e evoluindo para o modo como o controle externo, na figura dos Tribunais de Contas, foi incorporado no ordenamento constitucional brasileiro. Finalmente, será dedicado espaço para análise da Constituição vigente e para a natureza jurídica e competências previstas para os órgãos de controle externo.

Sobre o primeiro aspecto pretendido, da delimitação conceitual da importância do controle na sociedade, destacamos a memorável passagem de James Madison:

But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself. A dependence on the people, is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions. (MADISON, James. The federalist papers, n.51, 1788)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Em português, a passagem pode ser traduzida da seguinte forma: Mas o que é o governo senão o maior dos reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se anjos governassem os homens, não seriam necessários controle externo ou interno sobre os governos. Ao moldar um governo que deve ser administrado por homens, a maior dificuldade reside no seguinte: é necessário primeiramente capacitar o

O controle externo, nessa perspectiva da sociedade, caracteriza-se pela atuação por parte de um poder ou órgão, de forma desvinculada, a outro poder que se está verificando. A dinâmica de controle de um poder ou órgão sobre outro, muito antes da acepção da palavra do francês *contrerole*<sup>2</sup> ser percebida por registros escritos em 1367 (GUERRA, 2003), remete à uma construção teórica de um período anterior, a partir da noção de tripartição dos poderes e ao sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Nesse sentido, tendo a premissa da separação de poderes, infere-se a necessidade de limitação do poder como forma do convívio e organização estrutural da sociedade. Diversos autores ao longo da história teorizaram a respeito de tal – desde Platão, com “A República”, de aproximadamente 380 A.C., com a descrição da *pólis* perfeita, a partir da distribuição de funções dentro desse convívio social. Sem delinear contornos específicos de como seria essa divisão, pode-se considerar Platão um pioneiro na percepção da desconcentração de poder a partir da divisão entre os entes da comunidade – ou seja, a cada pessoa caberia uma função social – aos guerreiros, caberia a proteção da cidade; aos magistrados, o governo e aos mercadores, a produção e comércio dos bens de consumo (PLATÃO, 2012, p. 54-61).

Na sequência histórica, foi com Aristóteles, discípulo de Platão, em “A Política”, que houve uma divisão teórica tripartite, com a ressalva de que não havia, nesse momento, a concepção de atribuição dos poderes a órgãos independentes e especializados. Nesse sentido, o autor, na busca pelas formas de governo capazes de assegurar o que ele denomina *felicidade coletiva*, apresentou a divisão entre as funções (a) *deliberante* (responsável pelos negócios do Estado, por meio de uma assembleia de cidadãos, com funções específicas, como decidir sobre guerra e paz, alianças e decretação de pena

---

governo para controlar os governados; e, em seguida, fora-loforçá-lo a controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primário que se exerce sobre o governo; mas a experiência também adverte para a necessidade de precauções auxiliares (tradução livre).

<sup>2</sup> A respeito da etimologia da palavra controle, Odete Medauar apresenta no Capítulo Acepções do Termo Controle, da obra Controle Externo da Administração Pública, interessante evolução linguística do vocábulo, tanto do francês, quando do latim (MEDAUAR, 2022, p. 21).

de morte); (b) *executiva* (o que o filósofo atribuiu às magistraturas governamentais, responsáveis pelas deliberações sobre os negócios do Estado, executando as deliberações públicas) e (c) *judiciária* (atribuído aos que responsáveis pela aplicação da justiça, o que o autor considerou o bem político indissociável do interesse público) (ARISTÓTELES, 1998, p. 96, 97).

Dentre os autores que se dedicaram ao embasamento teórico da separação de poderes, antes de adentrar na contribuição clássica de Montesquieu, compõe ressaltar o legado de John Locke, fundador do empirismo, corrente da qual o conhecimento é extraído da experiência e reflexão, e que trata a separação dos poderes na investigação do estado de natureza, em *Segundo tratado do governo civil* – o que NORBERTO BOBBIO considera a primeira e mais completa formulação do Estado Liberal.

É importante destacar, quando se fala de Locke, da contextualização histórica de seus escritos, que datam da Revolução Gloriosa. A Inglaterra passou um longo período de disputa de poder entre a Coroa e a burguesia. Locke, nessa obra, destaca a necessidade para que a lei seja imparcialmente aplicada de que não sejam os mesmos homens que a fazem, a aplicá-la (LOCKE, 2019). A partir daí percebe-se uma evolução da teoria em relação a Aristóteles, já que há, a partir desse autor, há a previsão de divisão de responsabilidades, o que evolutivamente viria a desenvolver órgãos independentes e especializados.

No capítulo XII do *Segundo tratado do governo civil*, Locke fez a divisão das funções estatais a serem divididas entre o Parlamento e a Coroa em (a) *legislativa* (considerado poder supremo, responsável por fixar as diretrizes de como decidir como a força pública deve ser empregada); (b) *executiva* (poder permanente que cuide da execução das leis na ordem interna, assegurar ordem e direito, usando a força, se necessário); (c) *federativa* (incumbido das relações externas, de administrar a comunidade, do poder de guerra e paz e de promover alianças e da relação com outros Estados); (d) *prerrogativa* (tomada de decisão em casos de exceção à Constituição). Destaca-se ainda que o autor não faz referência ao poder judiciário, pois o considera como atividade meio do poder legislativo.

O terceiro autor para tratar da evolução da separação de poderes foi Montesquieu na obra “O Espírito das Leis”, de 1748. Justamente a partir da concepção deste autor que a separação de poderes ganhou a dimensão que mais repercute até os dias atuais, pois foi quem expressamente estruturou sob perspectiva teórica que não se pode deixar nas mesmas mãos, as tarefas de legislar, administrar e julgar. Montesquieu não somente organizou a noção de separação de poderes, sendo adotada a partir de então pela maioria dos países, como também demonstrou preocupação em sua obra em delimitar tais competências:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes **três poderes**: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares (MONTESQUIEU, 2000, p. 153).

A importância teórica de Montesquieu na formulação da separação dos poderes, enquanto doutrina, reside tanto no momento histórico em que estava inserido, de passagem do Estado Absolutista para o Estado Moderno de maior separação entre a sociedade civil e o Estado, como da importância que teve ao desenvolvimento do Constitucionalismo dos séculos XVIII e XIX (ISSA, 2015).

Embora na atualidade possa se falar em uma releitura crítica da teoria da separação de poderes, com questionamentos acerca da sua aplicabilidade – na concepção do poder nas mãos do povo e de superação da separação rígida dos poderes frente à dimensão do aparelho Estatal. No entanto, inegável a contribuição teórica na organização do poder e a vinculação dos órgãos de controle com o sistema democrático<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, expõe o Conselheiro Antonio Roque Citadini, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: “*nos dias atuais, não existe país democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público. São exceções apenas os regime*”

Conforme aponta Odete Medauar, em sua obra “Controle da Administração Pública”, com amparo do direito italiano de Ugo Forti<sup>4</sup>, tido como ponto de partida para as pesquisas subsequentes, faz a vinculação do controle como a averiguação de correspondência às normas ou atos determinados. Tal entendimento é seguido por outros teóricos, como Bergeron<sup>5</sup>, no sentido de uma relação de conformidade a um modelo comparativo (MEDAUAR, 2020, p.25)

Dessa forma, feito um breve aparado histórico da evolução do conceito de controle, somente a partir da consagração do princípio de separação de poderes, dividindo as atribuições estatais entre o Executivo, Legislativo e Judiciário que se pode, efetivamente, conceber a lógica de estruturação do controle externo.

Embora se possam admitir estruturas de controle em quaisquer tipos de regimes políticos, é na democracia que os desdobramentos são mais nítidos, dadas a características de interação social, do alto fluxo de informações e da organização na forma de tripartição de poderes. Tendo a premissa da separação de poderes, infere-se, para delimitação conceitual inicial deste trabalho, a limitação do poder, como forma do convívio e organização estrutural da sociedade e a necessidade de prestação de contas para a própria existência da democracia.

Na língua portuguesa, conforme apresenta Evandro Martins Guerra em estudo sobre as várias acepções, o termo controle viu-se definido como ato de controlar, monitorizar ou fiscalizar a partir de 1922. No entanto, foi a partir da década de 1940 que passou a ser incorporado no direito brasileiro, por meio da obra “Controle dos atos administrativos pelo poder judiciário”, de Seabra Fagundes. Nesse sentido, destaca:

Controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por

---

*ditatoriais — nos quais o que os dirigentes menos querem e menos aceitam é o controle de seus atos — e os Estados de forte atraso na organização política e econômica* (CITADINI, 1995, p.12)

<sup>4</sup> Referência apresentada pela autora à obra de Ugo Forti, intitulada *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, 1915, vol. 2, 2ª. Parte, p. 607.

<sup>5</sup> Referência apresentada pela autora à obra de Bergeron, intitulada *Fonctionnement de l'Etat*, 1965, p. 52.

outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever de fiscalização (GUERRA, 2003, p. 23)

Para fins de delimitação, o controle externo situa-se como aquele desempenhado por um órgão diferente daquele que se pretende controlar, com objetivo de garantir a consecução de uma gestão alinhada com os princípios determinados no ordenamento jurídico e com o regime democrático. Em sentido estrito, o controle externo no Brasil é exercido pelo poder legislativo, seja de modo direto, seja por meio de órgãos especializados, como os Tribunais de Contas – esse último, foco do presente estudo.

No âmbito da história das finanças públicas, sob a qual incide a atuação dos Tribunais de Contas por meio do controle externo, o exercício do controle vinculado a esse teor democrático passa inevitavelmente pela concepção do orçamento como forma de controle da gestão pública. Nesse sentido, discorre TORRES (2014, p. 453), ao apresentar tal instrumento como “*o mais antigo, e quiçá o mais eficiente, meio de controle político externo, e igualmente jurídico, que se tem para vigilância dos gastos estatais*”. Nessa perspectiva, assevera ainda que “*o Estado Democrático de Direito deve submeter-se aos controles da sua atividade financeira em toda a extensão*” (TORRES, 2014, p. 453).

Dessa forma, além do estreito vínculo do controle com a democracia, encontra-se o paralelo de mecanismos republicanos de controle da atividade estatal, nas quais as instituições Superiores de Controle (ISCs ou SAI's, em inglês) ou Tribunais de Contas adquirem grande relevância como garantidores do dever republicano de prestação e acompanhamento de contas públicas. Nessa linha, destaca CANOTILHO (2008, p.25), quando da abordagem dos Tribunais de Contas em Portugal como “*instancias dinamizadoras do principio republicano*”.

A abrangência da atuação do controle externo pode ser ainda elucidada por meio da Declaração de Lima, instrumento firmado pela INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), que congrega as Instituições Superiores de Controle mundialmente, que afirma, na Seção 1 do



documento, quando trata do propósito do controle realizado pelos Tribunais de Contas, estabelecendo que<sup>6</sup>:

O conceito e estabelecimento da auditoria são inerentes à gestão financeira pública, já que a gestão de recursos públicos envolve um voto de confiança. A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economia na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ter tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam a responsabilidade por eles, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para impedir--ou pelo menos dificultar--a ocorrência dessas violações (DECLARAÇÃO DE LIMA DA INTOSAI, 1977).

A vinculação, portanto, do Estado de Direito na ótica Republicana com a necessidade de aparatos específicos de controle da atividade estatal, incluindo-se entre tais o controle das despesas públicas, pode ser elucidada a partir da análise do Professor Celso Antonio Bandeira de Mello, quando da abordagem das “Funções do Tribunal de Contas”:

Se o Estado de Direito supõe que todas as condutas estatais mantenham-se aprisionadas aos parâmetros pré-traçados que lhe regulam os comportamentos, para que o princípio da legalidade se imponha como um todo íntegro, sem fissuras, é indispensável não apenas a sua submissão ao controle judicial, quando sua conduta seja agressiva aos direitos subjetivos, mas é requisito também que exista um mecanismo controlador de toda a ação estatal, graças ao quê possa ser reconduzido à legalidade, mesmo quando de sua conduta não haja resultado violação de direito individual (BANDEIRA DE MELLO, 1984, p. 133).

Seguimos com a definição de Hely Lopes Meirelles: “*controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro*” (MEIRELLES, 2005, p. 643). Maria Sylvia Zanella Di Pietro complementa ao apresentar “*a finalidade do controle [como sendo] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade*” (DI PIETRO, 2010, p.728).

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm>. Último acesso: 15/08/2020.

Em termos de divisão de modelos de auditoria das finanças públicas, na perspectiva das estruturas de controle, destaca-se a clássica análise desenvolvida por DYE & STAPENHURST (1998) quando da qualificação desse tipo de instituições como *pilares da integridade*, apresentando como possibilidades classificatórias: (a) modelo de *Westminster* ou auditoria/controladoria-geral monocrática; (b) modelo napoleônico, com similaridade com o sistema das Cortes de Contas; e, por fim, o (c) modelo colegiado de auditoria ou controladoria-geral.

Os Tribunais de Contas, nessa perspectiva de enquadramento comparativo dos modelos, inserem-se como um componente da clássica separação de poderes, na medida em que são reconhecidas como instituições independentes, dotadas de competências constitucionalmente previstas. Esse acentuado grau de autonomia encontra-se, portanto, na própria essência do *modus operandi* de instituições de controle externo e da relação da devida prestação de contas com o funcionamento da República, vinculando o exercício do poder político com o interesse público.

## 1.2. Evolução histórica das competências dos Tribunais de Contas no âmbito Constitucional

A noção de controle envolvendo a aplicação dos recursos públicos encontra registros ao longo da história – desde os primórdios do Egito, quando a arrecadação de tributos era controlada pelos escribas, passando pelos legisperitos em Atenas, na Grécia Antiga (ARAUJO, 2010, p. 30). Com a evolução do mundo moderno, passa-se a uma maior institucionalização do controle, na forma de órgãos especializados, por exemplo, a partir da criação de um órgão central francês, datado de 1190, designado *cúria in comptis*, ou seja, câmara de contas.

A peculiaridade do caso brasileiro reside na sua estrutura constitutiva. No Brasil, o sistema de controle externo foi inspirado, mesmo que de forma híbrida, no modelo francês de *Court de Comptes*, ou seja, de estrutura de órgão com caráter colegiado de decisões e poder coercitivo de imposição de sanções – em contraponto ao modelo unipessoal anglo-saxão de *Audit General*, adotado pela Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia de auditoria ou controladoria-geral, que, dentre outras diferenciações, apresenta o exercício do controle associado a decisões de caráter opinativo ou consultivo.

No histórico do desenvolvimento das estruturas de controle no Brasil, faz-se essencial retomar nosso processo de desenvolvimento imperial, dependente da relação colônia-metrópole com Portugal. Assim, as estruturas incipientes de controle serviram à finalidade de registro das capitânicas hereditárias e na arrecadação pela exploração das terras.

Em 1516, o Rei D. Manoel emitiu o Regimento da Fazenda, obrigando os registros perante a metrópole de todos os atos arrecadatários, designando para tanto agentes de fiscalização e cobrança. Assim, embora tenham ocorrido algumas mudanças ao longo da história colonial, dadas as peculiaridades da época, ora Portugal exercendo o poder de metrópole, ora por meio da União Ibérica com a Espanha, manteve-se, de modo geral, a extensão do controle das finanças, como reflexo de uma prestação de contas com Portugal.

Somente com a vinda da família real, a partir de 1808, que se vislumbra, a partir do Conselho da Fazenda, uma gerência sobre as contas no âmbito doméstico. Tal Conselho tinha como propósito *coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e fundos públicos*, a partir do registro das entradas de rendas e despesas do erário. No título VI do Alvará de 28 de junho de 1808, explicita-se a transferência do controle para o cenário interno: *Hei por bem outrosim crear e erigir nesta Capital um Conselho da minha Real Fazenda, o qual terá as mesmas prerogativas, honras, privilegios, autoridade e jurisdição no Estado do Brazil e Ilhas adjacentes, que tinha e exercitava o Conselho da Fazenda de Portugal*<sup>7</sup>.

Com a proclamação da independência em 1822 e respectiva Constituição de 1824 alterou-se o Erário Régio para o Tesouro Nacional, ainda sob a égide do Ministério da Fazenda <sup>8</sup>:

Da Fazenda Nacional.

Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio. ([Vide Lei de 12.10.1832](#))

(...)

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Muito embora não tenha sido dotado de autonomia, eis que vinculado ao Ministério da Fazenda, a criação do Tesouro representa um marco no desenvolvimento do controle, pois estabeleceu diretrizes para orçamento público e balanços gerais publicados anualmente, possibilitando a compilação das informações. A constitucionalização do orçamento nessa oportunidade

---

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_35/Alvara.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_35/Alvara.htm).

<sup>8</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm).

apresentou-se como uma ferramenta de controle, pela fiscalização da arrecadação e dos gastos.

Durante o período do Primeiro Reinado, em 1826, foi apresentada pela primeira vez a proposta de criação de um Tribunal de Contas, por meio de Projeto de Lei apresentado por Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, senador e ministro da Fazenda, conhecido como Visconde de Barbacena<sup>9</sup>. A proposta não foi aprovada, mas serviu como incentivo para a ideia de um órgão específico para controle.

O debate acerca da criação de um Tribunal de Contas autônomo foi travado por um longo período até que, capitaneado por Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, em 1890 foi criado o Tribunal de Contas da União, por meio do Decreto n. 966-A, 07/11/1890, tendo sido efetivamente instalado somente em 1893. Nesse sentido, justificou Rui Barbosa:

À medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, **colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil (...)**. Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou prevaricação, para as punir (In FERNANDES, 2016, p. 653. g.n.).

Em 1891, com a primeira Constituição da República, percebe-se um avanço na medida em que eleva o Tribunal de Contas ao nível constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, como de auxiliar na verificação e julgamento das contas, por meio do art. 89<sup>10</sup>:

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.

---

<sup>9</sup> José Afonso da Silva, em Curso de Direito Constitucional Positivo, discorre a respeito desse momento de tentativa de instituição do Tribunal de Contas no Império. Apesar das tentativas, a iniciativa só ganhou destaque a partir da Proclamação da República (SILVA, 2009, p. 753).

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Último acesso: 03/07/2020.

Parágrafo único - Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Desde então, embora com alguns ajustes, foi mantido em todos os textos constitucionais, em menor ou maior grau e autonomia, a característica de Órgão responsável pelo Controle Externo da Administração Pública.

Ainda a respeito da Constituição de 1891, merece destaque o art. 54, § 6º, que inclui o tema de improbidade, estabelecendo como crime de responsabilidade os atos do Presidente que atentassem contra a *probidade* da Administração.

Nessa perspectiva histórica, a Constituição de 1934 apresentou uma ampliação das competências dos Tribunais de Contas, sob capítulo intitulado *dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais* – juntamente com o Ministério Público. Foi ainda incluindo o termo do julgamento daqueles responsáveis por dinheiro ou bens públicos e apresentando como inovação a atribuição das mesmas garantias dos ministros da Corte Suprema e retorno, no artigo 102, da exigência de registro prévio, ou seja, qualquer pagamento que onerasse o Estado deveria ser objeto de registro prévio frente à Corte:

#### ***Do Tribunal de Contas***

Art. 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e **julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (g.n).**

Art. 100 - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários.

Art. 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º - Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados.

§ 3º - A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

Art. 102 - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado<sup>11</sup>.

A Constituição outorgada de 1937, tida como um retrocesso do Estado Novo, assimilando contornos autoritários, previu somente um único artigo destinado ao Tribunal de Contas, o inserindo no âmbito do poder judiciário e retirando a competência de elaboração de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República:

Art. 114 - Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei<sup>12</sup>.

A partir do parágrafo único que previa a regulação por meio de lei, foi editada, sob égide da Constituição Polaca, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas – por meio do Decreto-lei 426, de 12/05/1938 (alterado pelo Decreto-Lei 475 de 08/06/1938).

Na Constituição de 1946 o Tribunal de Contas, além de ter estabelecida a sede na Capital da República e jurisdição pelo território nacional, passou a constar do subcapítulo do Poder Legislativo “Do Orçamento”, dentro do capítulo

---

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Último acesso: 03/07/2020.

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Último acesso: 04/07/2020.

reservado ao Poder Legislativo. A partir dessa Constituição, cada Estado da federação pode instituir seu próprio Tribunal de Contas e retomar as atividades que haviam sido suspensas no período anterior<sup>13</sup>. Destaca-se ainda o retorno da competência do parecer prévio e englobando nova atribuição – julgar legalidade de aposentadorias, reformas e pensões. Dentre as competências da Constituição de 1946, destacam-se os seguintes artigos:

**Art. 22** - A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

(...)

**Art. 77** - Compete ao Tribunal de Contas:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§ 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional.

§ 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao

---

<sup>13</sup> Importante destacar nesse sentido que o primeiro Tribunal de Contas instituído pelos Estados foi do Piauí, em 1899, seguido pelos seguintes: Bahia, em 1915; São Paulo, em 1924; Rio Grande do Sul e Minas Gerais, ambos em 1935 e Rio de Janeiro em 1936.



Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado<sup>14</sup>.

Em 1967, sob auspício da ditadura militar, com mais uma Constituição, retirou-se da esfera do Tribunal o exame dos atos prévios e contratos capazes de onerar o Estado, de modo que tornou o controle, em regra, posterior, sem impedimento da possibilidade de realização de um controle concomitante, conforme disposto no artigo 71. Destaca-se ainda, nesse diploma constitucional, a menção pela primeira vez ao controle interno e a atribuição ao Congresso Nacional do controle externo – decorrendo daí a nomenclatura vigente – a ser exercido com *auxílio dos Tribunais de Contas*:

Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º - **O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas** e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (g.n.)<sup>15</sup>.

Podemos destacar que a Constituição de 1988 consolidou as conquistas advindas dessa evolução histórica – em particular da Constituição de 1946, ampliando as suas atribuições. Nesse sentido, temos percebido uma atuação que extrapola a análise da legalidade, passando a incorporar os princípios da legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade dos atos da gestão dos recursos públicos.

Com a retomada da democracia em vigência da Constituição de 1988, os Tribunais de Contas, continuam a ter previsão constitucional, vinculados ao

---

<sup>14</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Último acesso: 04/07/2020.

<sup>15</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm).. Último acesso: 04/07/2020.

Legislativo — sem qualquer espécie de subordinação. Após esse breve aparato histórico do papel dos Tribunais de Contas na ordem constitucional, percebe-se a sua evolução nos períodos em que congregou mais competências está diretamente assentado nos períodos de maiores liberdades democráticas.

### 1.3. Natureza Jurídica e competências dos Tribunais de Contas pós Constituição de 1988

Quando se aborda o controle externo na Constituição de 1988 percebe-se a importância destinada à matéria, encontrando-se disposta no Título IV – Da Organização dos Poderes, no Capítulo I – Do Poder Legislativo, na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentaria. Nesse sentido, elucida Luiz Henrique Lima:

Tal posicionamento é deveras esclarecedor do propósito do Constituinte e com respeito ao controle externo. O Controle Externo não foi situado no Título referente à organização do Estado, por exemplo, no capítulo da Administração Pública (Título III, Capítulo IV), nem entre as normas referentes às finanças públicas (Capítulo II do Título VI). Com efeito, a relevância do controle externo não se restringe aos aspectos concernentes à eficiente gestão das finanças ou à adequada gerência administrativa do setor público. Bem mais que isso, é matéria que envolve o equilíbrio entre os Poderes na organização do Estado de Direito Democrático (LIMA, 2018, p. 28).

Apesar da posição de destaque destinada aos Tribunais de Contas, a definição da natureza jurídica incorpora a opção constitucional pelo enquadramento no Capítulo do Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que, podendo causar estranheza, preceitua no caput do artigo 73 o Tribunal de Contas da União com *jurisdição* em todo o território nacional. Nesse sentido, também gera controvérsias o uso do termo no texto constitucional, uma vez que vigora no Brasil o sistema de jurisdição una, seguindo o modelo inglês, em contraponto ao modelo francês que admite a repartição de jurisdição judicial e administrativa – sendo essa segunda que se aproxima da atuação dos Tribunais de Contas no julgamento das contas dos gestores públicos, foco do presente estudo.

Do enquadramento vinculado ao Poder Legislativo, destaca-se ainda a função típica de controle externo da Administração Pública exercida pelos Tribunais de Contas. Nesse sentido, comparando com a atuação do Legislativo, pontua André Garcia Xerez Silva:

Ainda que catalogado no capítulo relativo ao Poder Legislativo, é fácil verificar, segundo explicitado alhures, que o Tribunal de Contas não exerce função legislativa, porquanto não cria normas primárias de conduta em caráter absoluto, pelo menos, tipicamente. Exerce como função típica o controle externo da Administração Pública, ao contrário do Poder Legislativo, que apenas o faz atipicamente (SILVA, 2015, p. 47).

Dentre as competências dos Tribunais de Contas a serem exploradas a seguir, como executores do controle externo e com vinculação ao regime republicano, podemos considerar a intrínseca natureza de direitos fundamentais, a despeito de não estarem expressamente descritos no rol exemplificativo do artigo 5º, § 2º da CF/88. Nesse sentido, podemos ainda mencionar a inclusão da *prestação de contas* como princípio constitucional no artigo 34, VII da CF/88, quando trata das hipóteses de intervenção federal.

A previsão do controle externo no texto constitucional, portanto, pode ser compreendida de modo abrangente. No que se refere às competências específicas dos Tribunais de Contas na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, encontra-se respaldo na abordagem dos arts. 70 e 71 da CF/88<sup>16</sup>:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

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

---

<sup>16</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

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;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

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;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Aponta-se inicialmente a incidência daqueles que devem prestar contas, a partir da previsão do Parágrafo Único do artigo 70 supramencionado. Dessa forma, infere-se que em todos os casos que houver bens e recursos públicos aplicados, deverá haver subsequente prestação de contas.

O controle exercido pelos Tribunais de Contas, portanto, perpassa a incidência sobre os administradores públicos diretamente eleitos, englobando, por exemplo, dirigentes, ordenadores de despesas, membros de comissões de licitações, das entidades da administração indireta, dos fundos constitucionais e de investimentos, das Organizações do Terceiro Setor, entre outros, que recebam recursos públicos (ou renúncia de receitas, por meio de incentivos fiscais).

A respeito da matéria e na seara das competências dos Tribunais de Contas, considera-se importante salientar que o não envio das informações atinentes à prestação de contas pode ser considerado fato ensejador de tomadas de contas especial, bem como incidir em crime de responsabilidade, atentando contra princípios básicos da Administração Pública.

A extensão do texto constitucional, no artigo 71, elenca expressamente onze competências do controle externo, de modo não exaustivo, uma vez que são complementadas ao longo do texto constitucional – por exemplo, no artigo 74, § 2º, que trata da apuração de denúncias por cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidade; além de outros diplomas legais, conforme veremos a seguir quando da menção à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei da Improbidade Administrativa e à Lei da Ficha Limpa.

A respeito do artigo 71 e na seara das competências, merece destaque a previsão de *auxílio* do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo, visando a exercer o controle externo das atividades administrativas do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do próprio Poder Legislativo. Embora se utilize a expressão de auxílio, faz-se necessário esclarecer que não se trata de uma relação de subordinação, eis que os Tribunais de Contas não estão em posição hierarquicamente inferior ou dependente de qualquer outro órgão, bem como gozam de autonomia administrativa e financeira para o exercício de suas atividades.

Na definição de Hely Lopes Meireles:

Órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de 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 pelo outro. Por isso, são também chamados de órgãos primários do Estado (...). Nessa categoria encontram-se as corporações legislativas, as chefias do executivo, os tribunais judiciários e os juízes singulares. De se incluir, ainda, nesta classe, o Ministério Público federal e estadual e os Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e dos municípios, os quais, embora não sejam órgãos representativos dos Poderes a que pertencem, são funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria dos agentes políticos, inconfundíveis com os funcionários das respectivas instituições (MEIRELLES, 2005, p. 71).

Diante do papel assumido pelos Tribunais de Contas como essenciais ao Estado Democrático de Direito na perspectiva federativa, tem-se analisado a natureza jurídica para além do verbete *auxiliar* mencionado na Constituição, traduzindo uma perspectiva colaborativa. Nesse sentido, destaca-se que:

Não é correto supor que seja, o Tribunal de Contas, um órgão meramente auxiliar, preposto ou secundário do Congresso Nacional, no exercício do controle externo, o que se faz a partir da interpretação literal do texto constitucional do art. 71, ao dizer que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O Tribunal não é preposto do legislativo. Na designação de suas competências, deveras, nada confirma qualquer submissão das decisões do Tribunal de Contas à vontade legislativa, excetuadas as hipóteses expressamente as mencionadas (TORRES, 2014, p.460).

Nessa esteira, além de terem os Tribunais suas funções de competência exclusiva de controle expressamente previstas na Constituição Federal, como órgão com competência para fiscalização prévia, concomitante e a posterior do orçamento e das respectivas despesas públicas, na forma dos arts. 70 e 71 já supracitados, faz-se a ressalva, entretanto, dos casos em que há uma participação mais efetiva do legislativo quando do controle político das contas do chefe do poder executivo, hipótese em que, efetivamente, o Tribunal de Contas atua como órgão de auxílio, emitindo pareceres prévios favoráveis ou desfavoráveis que deverão ser votados pelas respectivas câmaras de vereadores de cada município.

No que se refere à apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, destacam-se os dizeres do Exmo. Ministro Alexandre de Moraes:

No ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a competência para julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, seja Federal, Distrital, Estadual ou Municipal, é exclusiva do Poder Legislativo respectivo. Dessa forma, nessa hipótese, a função do Tribunal de Contas é opinativa, atuando como órgão auxiliar do Parlamento. Assim, apesar de caber ao Tribunal de Contas a apreciação das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo (CF, arts. 25,31,71, inciso I, e 75), somente ao Poder Legislativo caberá o julgamento das mesmas (CF, art 49, inciso IX) (MORAES, 2013, p. 1170).

O artigo 71 da Constituição Federal elucida as funções consultiva de (a) apreciar as contas prestadas pelo chefe do poder Executivo e (b) de julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens



e valores públicos. No caso das contas apresentadas pelos prefeitos<sup>17</sup>, os tribunais infranacionais julgam os atos de gestão, enquanto o Prefeito atua como ordenador de despesa, mas não julga as contas anuais, emitindo sobre elas somente um parecer prévio<sup>18</sup>. Como forma de congregar o entendimento, podemos compreender o controle externo a partir de duas vertentes de atuação: o controle parlamentar indireto, realizado pelo Parlamento com auxílio do Tribunal, e controle diretamente exercido pelo Tribunal de Contas, sem interferência de outro órgão estatal.

Nesse sentido, recentemente tivemos a discussão da matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ocasião em que o relator, ministro Luís Roberto Barroso, votou pelo reconhecimento da competência dos Tribunais de Contas para julgarem, em definitivo, as contas de gestão dos prefeitos, podendo levar à inelegibilidade. No entanto, a maioria, por seis votos a cinco, divergiu, prevalecendo o entendimento de que as contas do executivo municipal submetem-se ao julgamento das respectivas Câmara de Vereadores, com redação de um dos verbetes das teses de repercussão geral: “Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, alterado pela Lei Complementar 135/2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas câmaras legislativas, com auxílio dos tribunais de contas, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores”<sup>19</sup>.

Dessa forma, nesses casos, quem irá decidir soberanamente sobre a aprovação ou rejeição das contas será a respectiva casa legislativa. O Tribunal,

---

<sup>17</sup> Nesse sentido, apresenta José Jairo Gomes: “Em resumo, o órgão competente para julgar as contas de Prefeito será: (1) a Câmara Municipal, quanto às contas anualmente prestadas relativamente à execução orçamentária; (2) O Tribunal de Contas, nas seguintes hipóteses: (a) se o parecer desfavorável (i.e. pela rejeição) emitido por ele não for afastado por 2/3 dos membros da Câmara Municipal; (b) se o parecer não for apreciado no prazo legal; (c) se a despesa questionada tiver sido ordenada diretamente pelo Prefeito; (d) no caso de convênio firmado com outro ente da Federação (GOMES, 2019, p.189)

<sup>18</sup> Nesse sentido, dispõe o art. 24, § 3º e § 4º, da Lei Complementar nº 709/93, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

<sup>19</sup> Disponível em: Portal de notícias STF – [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), em 10/8/2016. Sessão de 10 de agosto, processos RE 848.826 e RE 729.744, em repercussão geral. “Competência para julgar contas de prefeito é da Câmara de Vereadores, decide STF.

portanto, emite um parecer técnico. Nesse sentido, destaca-se entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal<sup>20</sup>:

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que – devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao prefeito municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. A deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Lei Fundamental da República.” (RE 682.011, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 8-6-2012, DJE de 13-6-2012)

A interpretação do termo *auxílio* da atuação dos Tribunais de Contas em relação ao respectivo Poder Legislativo também pode ser encontrada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 1.175-8/DF<sup>21</sup>:

Quando a Constituição diz competir ao Congresso Nacional exercer o controle externo com auxílio dos Tribunais de Contas, no caso do Tribunal de Contas da União, ela não o faz um mero auxiliar, não o coloca no plano da subalternidade hierárquica. Ela diz não poder haver controle externo senão com auxílio do Tribunal de Contas. Ou seja, esse auxílio é indiscartável. Apenas para reforçar o entendimento de Vossa Excelência, no ponto, de que não se trata de uma Casa de Contas meramente auxiliar, como se isso envolvesse um vínculo de subalternidade entre os dois órgãos. Não existe esse vínculo (Ministro Relator Carlos Ayres Britto. DJ, 19 de dezembro de 2006).

Quanto à natureza dos Tribunais de Contas, para finalizar, infere-se a análise do Professor Régis de Oliveira que os definem como órgãos de

---

<sup>20</sup>Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=456>. Último acesso: 13/08/2021.

<sup>21</sup>Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/767764/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1175-df>. Último acesso: 13/08/2021.

grandeza constitucional e administrativa, com competências políticas. Dessa forma, expõe que:

Não é o Tribunal de Contas órgão meramente auxiliar, tanto que dotado de estrutura própria e de competência especificada na Constituição da República. Ainda que sua atribuição seja o estrito exame das contas públicas, sua dignidade é ínsita na estrutura republicana e democrática (...). Em consequência, o Tribunal de Contas é o órgão constitucional ao qual cabe: fiscalização e controle das contas de todas as pessoas jurídicas e físicas que lidam com recursos públicos, apreciação da legalidade dos serviços, podendo impor sanções em caso de infração. Não é órgão integrante de qualquer poder, possuindo dignidade político administrativa própria. Pode parecer que tal afirmação quebra o princípio da tripartição de poderes. Evidente que a teoria da pureza concebida por Montesquieu que não existe mais. Continua afirmação de que o poder é o uno e incindível, uma vez que é visto como possibilidade jurídica de intervenção na esfera jurídica de outrem, criando direitos ou obrigações. O que se coloca em xeque hoje é o centro de seu exercício, que não mais se triparte nos tradicionais poderes. Por isso é que se pode dizer que o atende a uma matriz constitucional, sendo órgão politicamente essencial. Guarda, pois, dignidade constitucional isso organização, sua independência administrativa e financeira, bem como tem atribuições fixadas na lei maior (OLIVEIRA, 2019, p. 759).

Ainda nesse sentido, acerca da natureza dos Tribunais de Contas, não há controvérsias quanto sua incompatibilidade com o poder executivo. Do Judiciário, ressalta-se a falta de previsão constitucional do Tribunal de Contas, no artigo 92, quando arrola os órgãos integrantes desse poder. Por fim, quando da mencionada expressão “*com auxílio do Tribunal de Contas*”, no artigo 71 da Constituição Federal, não há menção a órgão auxiliar, denotando qualquer espécie de subordinação. Dessa forma, expõe Odete Medauar, pela definição dos Tribunais de Contas como *instituições estatais independentes*:

Na verdade, a **Constituição Federal em nenhum dispositivo utiliza a expressão “órgão auxiliar”**; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração, em auxílio, em apoio, ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria Constituição assegura, ao Tribunal de Contas, as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio

ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é de instituição independente, desvinculada da estrutura de qualquer dos três poderes (MEDAUAR, 2020, p. 138, g.n.).

Em relação às competências dos Tribunais de Contas, aponta-se que verificadas ilegalidades, há a previsão constitucional para a aplicação aos responsáveis das sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. Nos termos do artigo 71, § 3º da CF/88, a decisão do Tribunal de Conta que resulte em multa terá eficácia de título executivo.

Sobre o julgamento e eventual rejeição de contas – hipótese de incidência de inelegibilidade do presente estudo – destaca-se a previsão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992), reproduzida em grande parte pelos Tribunais Estaduais<sup>22</sup>:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

§ 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

---

<sup>22</sup> Lei Orgânica do TCU disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Último acesso em 14/06/2022. Em relação a outros Estados, apresenta-se para exemplificação, a Lei Complementar 709 de 14 de janeiro de 1993, que constituiu a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos artigos 28 a 36, abordam a mesma classificação em regulares, regulares com ressalvas e irregulares para a tomada e a prestação de contas. A Lei Complementar 63, de 01 de agosto de 1990, no artigo 16, II, apresenta mesmo teor. Igualmente, a Lei 12.600, de 14 de junho de 2004, Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco, que apresenta a mesma previsão no artigo 58.

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

- a) do agente público que praticou o ato irregular, e
- b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

§ 3º Verificada a ocorrência prevista no parágrafo anterior deste artigo, o Tribunal providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

José Jairo GOMES (2016 p.249) a esse respeito indica que o julgamento de regulares implica na correspondência aos demonstrativos contábeis com exatidão, com observância dos princípios norteadores da Administração Pública, como a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e com a consequente quitação dos responsáveis pelas contas. A possibilidade de julgamento de regular com ressalvas, por sua vez, remete à necessidade de cumprimento de algumas medidas para corrigir as impropriedades como condição para a quitação dos responsáveis.

Há ainda a possibilidade de assinatura de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; a representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. O juízo de irregularidade ou emissão de parecer pela irregularidade, no caso das contas e prefeituras pelos Tribunais de Contas Estaduais, no que lhe concerne, acarretam a condenação do responsável seja ao pagamento da dívida ou, em alguns casos, à aplicação de multa – sem prejuízo do encaminhamento do processo ao Ministério Público para as medidas cabíveis em outras esferas.

Percebemos, portanto, a partir do texto constitucional a previsão das competências dos Tribunais de Contas, por analogia ao estabelecido para o Tribunal de Contas de União, divididas a partir das seguintes categorias – conforme preceitua Benjamin Zymler (ZYMLER, 2015, p. 169) – quais sejam, (i) atividades *parajudiciais*, desempenhada no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis nos processos de tomada e prestação de contas, apreciação de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias e (ii) de atividades de cunho *fiscalizatórios*:

- fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas;
- realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;
- fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios;
- prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- aplicar sanções e determinar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades;
- fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras.

Além das previsões constitucionais mencionadas, podemos destacar as atividades de teor (iii) *técnico-opinativo*, conforme mencionado no caso da emissão de parecer prévio das contas do chefe do Executivo, mas ainda englobando a previsão de pronunciamento conclusivo nos casos de solicitação de Comissão Mista Permanente de Senadores ou Deputados sobre despesas não autorizadas no âmbito do TCU no nível federal, repercutindo nas respectivas Assembleias legislativas e tribunais de contas estaduais previsão de mesmo teor.

A respeito das competências dos Tribunais de Contas, extraem-se de outras fontes normativas, de ordem infraconstitucionais, competências extravagantes<sup>23</sup>. Dentre tais, merece destaque as previsões contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), conforme demonstra o artigo 59:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

---

<sup>23</sup>A título exemplificativo, da Lei 9497/1997, referente ao Programa Nacional de Desestatização, extrai-se a do artigo 18, VIII a apreciação do Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Da Lei 8730/1993, se estabelece a competência do TCU para apreciação da evolução patrimonial dos ocupantes de cargos e funções públicas. Da Lei 10.866/2004 extrai-se a competência do TCU para a realização de cálculos da partilha de recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

A respeito das competências, inclusive de teor preventivo, dos Tribunais de Contas frente à Lei de Responsabilidade Fiscal, destaca o Professor Maurício Conti:

Os Tribunais de Contas dispõem de instrumentos eficientes para evitar o mau uso do dinheiro público, como os alertas a que se refere o artigo 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com os quais informam os gestores sobre ultrapassagem de limites de gastos e endividamento, indícios de irregularidades e outros que possam comprometer a boa gestão das contas públicas. Atualmente tem sido intensificado seu uso, mostrando essa importante ação de natureza preventiva, seguramente a melhor forma de evitar a má gestão das contas públicas (CONTI, 2016, p.184).

Na seara da Lei de Responsabilidade Fiscal, podemos destacar na fiscalização da gestão fiscal a previsão de competência de (iv) *alertar* os poderes ou órgãos jurisdicionados sobre situações que ensejem futuro juízo de irregularidade ou ressalvas, conforme previsões do artigo 59, § 1º, alíneas I a V e de realizar os cálculos dos limites da despesa total com o pessoal de cada poder e órgão previstos na lei. Especialmente essa competência de alertar configura uma importante atribuição preventiva dos Tribunais de Contas, de análise técnica concomitante dos jurisdicionados, permitindo eventuais correções no curso do processo e garantindo a preservação do interesse público.

No âmbito da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/1992), podemos elencar o estabelecimento normativo de três categorias de infrações a partir das quais incidiram sanções – o enriquecimento ilícito, previsto no artigo 9º; improbidade que cause dano ao erário, no artigo 10 e infrações decorrentes de violação aos princípios da Administração Pública. A depender

do enquadramento da conduta, a referida lei previu as penas variando desde suspensão de direitos políticos, perda da função pública, ressarcimento ao erário e proibição de contratar com o Poder Público por prazo determinado.

No que tange às competências dos Tribunais de Contas frente à legislação de improbidade administrativa supra apresentada, destaca-se que, muito embora cumpra o papel de definição de modo explícito dos parâmetros de moralidade e boa condução dos recursos público, tangenciando a atuação constitucional dos Tribunais de Contas, em seu artigo 21, determina a Lei que a aplicação das sanções previstas independe da aprovação ou rejeição das contas pelos órgãos de controle<sup>24</sup>. Tal entendimento foi amparado na delimitação das competências dos órgãos de controle, tidos como de natureza administrativa, uma vez que suas decisões podem ser revistas pelo Poder Judiciário.

Ainda na seara das competências definidas infraconstitucionalmente, podemos apresentar as inovações trazidas pela Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que, oriunda de um projeto de iniciativa popular, ampliou as hipóteses de inelegibilidade em prol de garantir maior proteção da probidade e moralidade administrativa.

Nessa perspectiva, a referida Lei apresentou nova redação ao artigo 1º, I, g da Lei Complementar 64/1990, tema do presente estudo, definindo, entre outros, a inelegibilidade, nesses termos, daqueles 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 oito anos seguintes, contados a partir da data de decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, a todo*

---

<sup>24</sup> Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; [\(Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009\).](#)

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)



*os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”.*

A referida lei apresentou uma vinculação com inelegibilidade decorrente da condenação por improbidade administrativa, com aplicação a partir das eleições de 2012, após decisão do STF no RE 633.703/MG<sup>25</sup> de inaplicabilidade para as eleições gerais de 2010 em função do princípio da anterioridade da lei penal, conforme artigo 16 da CF/88<sup>26</sup>.

Como forma de atendimento dessas competências apresentadas pela Lei de Ficha Limpa de estabelecer expressamente a necessidade de um ato intencional e qualificado pela configuração de improbidade administrativa, somada à extensão para oito anos e maior abrangência para todos os ordenadores de despesa, institui-se o envio nos anos em que houver eleições, até o dia 5 (cinco) do mês de julho, da relação dos responsáveis por contas julgadas irregulares no período antecedente de 5 (cinco) anos para a Justiça Eleitoral e para o Ministério Público Eleitoral. Nesse sentido, no âmbito federal, dispõe a Resolução TCU 241/2011:

Art. 1º Nos anos em que ocorrerem eleições, o Tribunal encaminhará à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, até o dia cinco do mês de julho, a relação dos responsáveis com contas julgadas irregulares, nos termos do disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, com trânsito em julgado nos oito anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.

§ 1º A relação a que se refere o *caput*, após a referida data, deverá ser atualizada e publicada, diariamente, para consulta no Portal do TCU até a data da posse dos eleitos.

§ 2º Para os fins desta resolução, considera-se transitado em julgado o acórdão que não mais se sujeita aos recursos previstos nos arts. 32, incisos I e II, e 48 da Lei nº 8.443, de 1992, considerados os respectivos prazos legais.

§ 3º A Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) deverá organizar e manter permanentemente atualizado cadastro dos responsáveis com contas julgadas irregulares.

---

<sup>25</sup> Inteiro teor disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754..>

<sup>26</sup> Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993](#)).

Art 2º Constarão obrigatoriamente da relação de que trata o art. 1º, *caput*, os seguintes dados:

I – identificação do responsável, com nome e CPF;

II – deliberações atinentes à condenação, inclusive em grau de recurso, bem como o número do processo no TCU;

III – data em que a condenação transitou em julgado;

IV – informação sobre o vínculo existente entre o responsável e a administração pública quando da ocorrência das irregularidades que deram causa à condenação, bem como o órgão ou entidade correspondente.

Essa configuração jurídico-institucional dos Tribunais de Contas, com estabelecimento de um aparato institucional de controle externo de caráter nacional, irradiou seus efeitos para as esferas subnacionais, o que, irremediavelmente, apresenta implicações federativas, especialmente em relação à fiscalização dos municípios. Assim, as especificações previstas na supramencionada Lei passam a ser incorporadas também no âmbito dos Estados.

## **2. A construção histórica e jurídica da inelegibilidade no Brasil**

Nesse capítulo será apresentada uma breve contextualização histórica da criação da Justiça Eleitoral, sob a forma de uma justiça especializada, complementada pela conceituação de inelegibilidade, sob o escopo escolhido da hipótese legal de rejeição das contas. Finalmente, considerou-se importante para esse capítulo a construção normativa da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas, no entendimento de que as normas constitucionais devem ser lidas em conjunto com as legislações infraconstitucionais, a partir da Lei Complementar 64/1990, que culminou nas modificações apresentadas pela LC 132/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, bem como com as alterações na Lei de Improbidade Administrativa, a partir da Lei 14.230/2021 e da LC 184/2021.

### **2.1. A estruturação da Justiça Eleitoral no Brasil**

A estruturação da Justiça Eleitoral também pode ser, assim como mencionado das estruturas dos Tribunais de Contas, em uma perspectiva de controle e de incorporação dos princípios do Estado Democrático de Direito. A perspectiva histórica da evolução da Justiça Eleitoral no Brasil, portanto, nos remete a um acompanhamento dos diferentes períodos políticos institucionais, assegurando paulatinamente uma maior legitimidade e legalidade para o sistema de alternância de poder. Assim, podemos destacar que, diferentemente das funções de controle externo, no âmbito eleitoral, os sistemas foram estabelecidos como forma de garantir, em um estado democrático-representativo, a legitimidade do processo das eleições.

Nessa seara, historicamente distinguiram-se dois modelos – o legislativo e o jurisdicional.

Pelo sistema legislativo, amparado no *Parliamentary Election Act* inglês de 1695 e na Constituição Francesa de 1791, atribuiu-se ao Poder Legislativo o controle de todo o processo que envolvia a escolha, elegibilidade e investidura dos representantes. Conforme apontado por José Jairo GOMES (2019, p. 93),

não tardou para que tal atribuição apresentasse forte caráter corporativista, dotado de parcialidade e caráter político no tratamento das questões eleitorais, em detrimento de uma abordagem mais técnica.

Nesse sentido, expõe o autor, a respeito da evolução para um sistema jurisdicional de abordagem eleitoral e dos possíveis enquadramentos no ordenamento interno de cada país:

A realidade sociopolítica de cada país impôs o desenvolvimento de subsistemas jurisdicionais próprios, entre os quais figuram os de jurisdição ordinária, especializada e constitucional. No primeiro, o controle de eleições e investiduras políticas é confiado à Justiça Comum. Já na jurisdição especializada, essa matéria é entregue a um órgão especializado, sendo criada uma estrutura dentro do Poder Judiciário. Por fim, no modelo de jurisdição constitucional, o controle é exercido pelo Tribunal Constitucional (GOMES, 2019, p. 94)

Na formação do Brasil, podemos apresentar uma digressão histórica, destacando o marco da Carta Constitucional de 1824 de emancipação política em relação à Portugal, considerando-se o contexto histórico do período, que culminou na Proclamação de Independência.

A Constituição outorgada de 1824, além da delimitação dos poderes políticos, com o destaque ao poder moderador para além da clássica tripartição, previa, diante da menoridade do Imperador, as regras do período regencial. No que se refere à temática eleitoral, a Carta Imperial apresentou no Capítulo VI espaço destinado exclusivamente às eleições, na forma de eleições diretas, divididas em dois graus pra eleição de cidadãos ativos. A respeito das eleições do Império e das Instruções de 1824, discorreu Raimundo Faoro:

Outorgada a Constituição de 1824, as primeiras eleições, para a legislatura de 1826-29, na forma das instruções de 26 de março de 1824, não sofreram pressão governamental, salvo na indicação embuçada dos nomes dos candidatos a senadores, 'os deputados' – refere Armitage – 'havia sido eleitos em 1824 segundo formas estatuídas na Constituição; porém, na escolha dos senadores, o imperador, sem infringir consideravelmente o seu sentido liberal, achou meios de iludir o seu espírito legal, para introduzir neste corpo certos indivíduos que pouco mais eram do que cegos instrumentos de vontade'. As instruções de 26 de março de 1824, estatuto eleitoral outorgado pelo governo e que vige até 1842, fixam as

bases do sistema que domina, com modificações secundárias, quase todo o Império (FAORO, 2012, p. 431).

O Poder Legislativo foi estruturado por meio de uma assembleia geral, composta pela Câmara de deputados e de senadores, com regras próprias de elegibilidade. Nesse período inicial, a capacidade – tanto ativa quanto passiva – era diretamente relacionada às condições econômicas – por exemplo, conforme aponta Walber Agra, que *“a Lex Matter do Império exigia ainda, como condição de elegibilidade, que os aspirantes a cargos eletivos de deputado deveriam comprovar renda mínima de 400 mil réis por ano e 800 mil réis anuais para os cargos de senador”* (AGRA, 2018, p. 39).

Aos candidatos a deputados exigia-se, à época, além da já mencionada renda anual mínima, ser eleitor de segundo grau (escolhidos previamente por eleitores de paróquia), não ser estrangeiro naturalizado e ser católico. Aos senadores, detentores de vitaliciedade, esperava-se ser cidadão brasileiro em pleno gozo dos direitos políticos, com pelo menos quarenta e cinco anos, de notório saber e que tivessem prestado serviços à pátria.

Ainda assentado sob bases frágeis, o sistema eleitoral era caracterizado pela concentração de poder pelas mesas eleitorais, marcadas pela arbitrariedade e práticas abusivas na condução dos trabalhos. Sobre tal aspecto, apresenta Raimundo Faoro:

A mesa eleitoral e paroquial foi o fundamento de toda a vida partidária, o eixo maior da máquina de compressão. Aperfeiçoado mais tarde, esse núcleo determinará o reduto das manipulações, da fraude e da violência eleitoreiras. De acordo com a forma do duplo grau, a massa dos cidadãos ativos em assembleias paroquiais elege os eleitores de província, aos quais cabe designar os representantes da nação e províncias (FAORO, 2012, p. 431)

O fim da monarquia e instauração da Primeira República, com a Constituição de 1891, marcou uma nova fase ao sistema eleitoral brasileiro, com o novo contexto político e social de inauguração de um sistema presidencialista federativo. Dentre as principais inovações nessa seara destaca-se a abolição do voto censitário, o sufrágio tido como universal – mas restrito aos brasileiros, de sexo masculino, maiores de 21 anos e que estivessem no gozo de seus direitos políticos e civis. Estabeleceu ainda a

abolição do voto dos analfabetos, condicionando tal habilidade ao exercício do voto.

A Lei Saraiva de 1881 também modificou a eleição em dois graus, presente no Império e consignou as eleições populares diretas, ainda sem grande expressão de modificações nas estruturas de alternância de poder entre os grupos de elite da sociedade. Em 1889 destaca-se ainda a constituição de uma comissão para elaboração de uma nova Constituição, resultado, após revisão de Rui Barbosa, na Constituição de 1891 – com a importação da lógica republicana ainda sem grandes repercussões práticas de mudanças nas condições do velho estamento.

Após a primeira Constituição republicana, percebemos no ordenamento infraconstitucional, em 1892, a primeira Lei eleitoral a tratar das condições de elegibilidade – a Lei 35, de 26 de janeiro de 1892, que estabeleceu o processo para as eleições federais<sup>27</sup>. Ressalta-se ainda que a partir de tal, fez-se a divisão em distritos eleitorais, com o estabelecimento de regras para a formação dos distritos (art. 35 e 36 da referida Lei).

Previamente ao Código, nessa linha evolutiva, mister destacar o Decreto 2.675, de 20 de outubro de 1875<sup>28</sup>, conhecido como a Lei do Terço<sup>29</sup>, que encerrou o voto distrital e reformou a legislação eleitoral, dando ênfase à figura do juiz de paz, como uma incipiência do processo de representação.

A proclamação da República, marco da história brasileira, em termos de evolução eleitoral e de avanços estruturais na organização social não representou muito além da mudança do regime imperial para o republicano. Sobre essa passagem histórica, brilhantemente discorre Raymundo Faoro, quando apresenta o aumento das funções eleitorais da figura dos coronéis, tirando as *albardas centrais para entregá-las aos poderes estaduais* (FAORO,

---

<sup>27</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1851-1900/10035-1892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/10035-1892.htm). Último acesso em 14/05/2022.

<sup>28</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2675-20-outubro-1875-549763-publicacaooriginal-65281-pl.html>. Último acesso em 14/05/2022.

<sup>29</sup> A referência ao nome Lei do Terço refere-se à possibilidade de os eleitores das paróquias poderem votar a quantidade de 2/3 do número de assentos. Essa lei ficou em vigor de 1875 a 1881, quando da aprovação a Lei Saraiva que a substituiu.

2012, p.700). Cético quanto aos efeitos desse marco no âmbito eleitoral, discorre ainda:

A tarefa estava definida: converter a opinião republicana, até então largamente minoritária, na opinião dominante. Nada mais simples. Substituir-se-ia a farsa eleitoral monárquica pela farsa eleitoral republicana, com a mesma unanimidade. Mas os homens do novo regime não estavam dispostos a representar o papel de delegados dos partidos monárquicos, peças acessórias da máquina antiga. Eles querem governar e imperar, não reinar e coordenar (FAORO, 2012, p. 701).

Justamente a partir dessa nova articulação das forças políticas do período republicano, alguns meses após a Proclamação, que são emanados dois atos no âmbito eleitoral que serviram como alicerce e fundamentação das eleições republicanas – o Decreto 200-A, de 8 de fevereiro de 1890 e o Decreto 511, de 23 de junho de 1890, conhecido como Regulamento Alvim – em homenagem ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Interior, José Cesario de Faria Alvim, que assinou juntamente com o Chefe do Governo Provisório, Deodoro da Fonseca, a norma.

Para os fins do presente estudo, para além da constatação do fim da restrição censitária e da liberdade concedida aos Estados<sup>30</sup> para, em suas constituições, organizarem os municípios, faz-se necessária a verificação das hipóteses de inelegibilidade. Nesse sentido, cumpre destacar que a legislação mencionada inicia sua apresentação definindo aqueles aptos a participarem do processo eleitoral<sup>31</sup> e, em seguida, de modo expresso no artigo 2<sup>o</sup><sup>32</sup> do Regulamento Alvim definindo os casos de inelegibilidade:

Art. 2<sup>o</sup> São inelegíveis para o Congresso Nacional:

1<sup>o</sup> Os clérigos e religiosos regulares e seculares de qualquer e confissão;

2<sup>o</sup> Os governadores;

---

<sup>30</sup> Amparado no artigo 68 da Constituição de 1891: *Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Último acesso em 04/07/2022.

<sup>31</sup> Em relação aos cidadãos elegíveis, apresenta: Art. 1<sup>o</sup> São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional: 1<sup>o</sup> Estar na posse dos direitos de eleitor; 2<sup>o</sup> Para a Câmara, ter mais de sete anos de cidadão brasileiro; 3<sup>o</sup> Para o Senado, ser maior de 35 anos e ter mais de nove de cidadão brasileiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-511-23-junho-1890-518227-publicacaooriginal-1-pe.html>. Último acesso em 02/06/2022.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-511-23-junho-1890-518227-publicacaooriginal-1-pe.html>. Último acesso em 02/06/2022.

- 3º Os chefes de policia;
- 4º Os commandantes de armas, bem como os demais funcionarios militares que exercerem commandos de forças de terra e mar equivalentes ou superiores;
- 5º Os commandantes de corpos policiaes;
- 6º Os magistrados, salvo si estiverem avulsos ha mais de um anno;
- 7º Os funcionarios administrativos demissiveis independentemente de sentença.

Em termos de evolução legislativa eleitoral, previamente ao estabelecimento de um Código propriamente dito, como veremos a seguir, destaca-se ainda, dentre as normas, a Lei 1.269, de 15 de novembro de 1904, que ficou conhecida como Lei Rosa e Silva, em homenagem ao Senador que apresentou grandes contribuições ao texto final.

Nesse sentido, essa norma serviu por algumas décadas como a normatização mais abrangente do cenário eleitoral. De forma geral trouxe importantes inovações como a entrega do alistamento aos juizes, o escrutínio secreto e a preocupação com a representação das minorias, a partir da lista incompleta e do voto cumulativo. Estabeleceu ainda as condições de elegibilidade previstas no Capitulo IX<sup>33</sup>, um capítulo próprio a tratar da inelegibilidade, que embora de forma rudimentar, sem explicitar os princípios de moralidade administrativa, estabeleceu intrinsecamente alguns critérios de tentativa de não favorecimento daqueles que estivessem no exercício das funções públicas, na forma que segue:

#### **Capitulo X Da Inelegibilidade**

Art. 107. São inelegiveis para o Congresso Nacional:

§ 1º Em todo o territorio da Republica:

I. O Presidente e Vice-Presidente da Republica, os governadores ou presidentes e os vice governadores ou vice-

---

#### <sup>33</sup> **Capitulo IX - Da Elegibilidade**

Art. 105. São condições de elegibilidade:

I. Para o Congresso Nacional:

1ª estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistavel como eleitor;

2ª para a Camara dos Deputados, ter mais de quatro annos de cidadão brasileiro e para o Senado mais de seis annos, e ser maior de 35 annos de idade.

II. Para Presidente e Vice-Presidente da Republica:

1ª ser brasileiro nato;

2ª estar no exercicio dos direitos politicos;

3ª ser maior de 35 annos.

Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-rosa-e-silva>. Último acesso em 10/08/2020.



presidentes dos Estados; II. os Ministros do Presidente da Republica e os directores de suas Secretarias e do Thesouro Federal; III. os Chefes do Estado-Maior do Exercito e do Estado-Maior General da Armada; IV. os magistrados federais; V. os presidentes ou directores de banco, companhia ou empresa que goze dos seguintes favores do Governo Federal: a) garantias de juros ou qualquer subvenção; b) privilegio para emissão de notas ao portador, com lastro em ouro, ou não; c) isenção ou redução de impostos ou taxas federaes, constantes de lei ou de contracto; d) privilegio de zona ou de navegação; e) contractos de tarifas ou concessão de terrenos.

§ 2º Nos respectivos Estados, equiparado a estes o Districto Federal.

I. os magistrados estaduaes; II. os commandantes de districto militar;

III. os funcionarios investidos do commando de forças de terra e mar, de policia ou milicia, não comprehendidos os officiaes da Guarda Nacional;

IV. os funcionarios administrativos federaes e estaduaes demissiveis independente de sentença.

§ 3º Nas circumscricções onde exerçam as suas funcções as autoridades policiaes.

Art. 108. As causas de inelegibilidade, previstas nos tres paragraphos do artigo antecedente, vigoram até tres mezes depois de cessada a funcção publica.

Art. 109. São condições essenciaes para ser Presidente da República ou Vice-Presidente:

1ª ser brasileiro nato; 2ª estar na posse e gozo dos direitos politicos;

3ª ser maior de 35 annos.

Art. 110. Não podem ser eleitos Presidente ou Vice-Presidente da Republica:

1º os parentes consaguineos e affins nos 1º e 2º grãos do Presidente e Vice-Presidente que se achar em exercicio no momento da eleição ou que tenha deixado até seis mezes antes; 2º Os ministros de Estado ou os que tiverem sido até seis mezes antes da eleição; 3º o Vice-Presidente que exercer a presidencia no ultimo anno do periodo presidencial, para o periodo seguinte, e o que a estiver exercendo por occasião da eleição.

Parapho unico. Entender-se á por ultimo anno do periodo presidencial, para os effeitos do presente artigo, o em que se der a vaga que tiver de ser preenchida, contando-se até 90 dias depois da mesma vaga.

Art. 111. O immediato em votos ao inelegivel só poderá ser reconhecido eleito, si tiver reunido, pelo menos, metade dos votos por este obtidos. No caso contrário, far-se-á nova eleição, para a qual se considera prorrogada a inelegibilidade definida nesta lei.

A legislação que ficou conhecida pelo nome do Senador Bueno de Paiva foi apresentada em 1916, na forma das Leis 3139 e 3208, de 02 de agosto e 27 de dezembro de 1916, entre outros, foi marcada pelo aumento da supervisão judicial das eleições e pela reafirmação o poder Estadual, frente à competência para regulação sobre o alistamento estadual e municipal, fatores que colaboraram respectivamente para a estruturação da justiça eleitoral e aumento do poder político dos coronéis, integrados no poder estadual e com forte interferência, a partir do financiamento, no processo eleitoral e na condução do governo.

Em 1929, por meio de uma Comissão composta por João G. da Rocha, Assis Brasil e Mario Pinto Serva, foi proposto um anteprojeto do Código Eleitoral que, dentre outros, previa a alocação para o Judiciário dos pleitos eleitorais.

Com o enfraquecimento gradual do ideário republicano e transição para um presidencialismo concentrado, acentuou-se a descrença do sistema:

Tendo perdido a fé no regime vigente, mas não tendo elaborado ainda uma nova fé, estamos atravessando uma destas 'épocas sem fisionomia, de que falava Timandro, parda, informe, indecisa – de atonia, em cuja atmosfera parada, de calmaria, giram, circulam, suspensos, germes de futuras crenças, embriões de futuros ideais, mas que não são nem crenças, nem ideais ainda. A definição viria dramática, explosiva, numa crise nacional que se prolongará por muitos anos (FAORO, 2012, p.760)

O contexto pós guerra, somada à crise econômica da década de 1920 e aumento dos movimentos sociais – na representação das greves – culminaram na deposição do presidente Washington Luís, período histórico da Revolução de 30, tido por José Murilo de Carvalho, na obra “Cidadania no Brasil”, como o *divisor de águas na história do país*, provocando acelerações no campo político e social. Dentre tais modificações na estrutura do país, além do aumento do poder dos militares e da legislação trabalhista, podemos apontar o prenúncio da estruturação da Justiça Eleitoral. Nesse sentido, expõe Walber Agra:

Em 1930 houve a Revolução de Trinta, que teve como um de seus objetivos a **moralização do processo eleitoral** – na primeira República era normal candidatos serem eleitos e terem sua diplomação negada pelo Poder Legislativo. A criação da Justiça Eleitoral ocorreu em 1932, no governo de Getúlio

Vargas, sob inspiração do Tribunal Eleitoral Tcheco, de 1920, idealizado por Kelsen, que unificou a legislação eleitoral e concedeu autonomia para que o Poder Judiciário realizasse as eleições (AGRA, 2018, p. 49, g.n.)

Dessa forma, em termos da estruturação da Justiça Eleitoral propriamente dita, na perspectiva brasileira, cumpre destacar que após mais de um século de vigência do modelo legislativo inserido na Carta Imperial de 1824<sup>34</sup>, se adota atualmente o sistema de jurisdição especializada desde a promulgação do primeiro Código Eleitoral na Era Vargas, por meio do Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932<sup>35</sup> e criação de uma Justiça Eleitoral, conforme disposto no artigo 5º:

## **PARTE SEGUNDA**

### **Da Justiça Eleitoral**

Art. 5º É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas.

*Parágrafo único.* São órgãos da Justiça Eleitoral:

1º) um Tribunal Superior, na Capital da República;

2º) um Tribunal Regional, na Capital de cada Estado, no Distrito Federal, e na sede do Governo do Território do Acre.

3º) juizes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários.

A partir de 1934 a Justiça Eleitoral foi inserida na ordem constitucional, por meio da definição como órgão integrante do Poder Judiciário<sup>36</sup>. Após um interregno da Constituição de 1937, conhecida pela supressão de direitos e garantias políticas, em que houve a extinção da estrutura da Justiça Eleitoral, foi gradativamente retornando ao ordenamento jurídico brasileiro a partir dos Códigos Eleitorais de 1945, de 1950 e de 1965.

Nesse sentido de abordagem da evolução histórica, nos apresenta Jair GOMES (2019, p. 95) que a retomada deu-se inicialmente por iniciativa do

---

<sup>34</sup> No capítulo I, denominado Ramos do Poder Legislativo e suas atribuições, definiu, no artigo 21 que “A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice Presidentes, e Secretarios das Camaras, verificação dos poderes dos seus Membros, Juramento, e sua policia interior, se executará na fórmula dos seus Regimentos”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>

<sup>36</sup> No artigo 63, da Constituição de 1934, dispõe que são órgãos do poder judiciário: (a) a Corte Suprema; (b) os Juizes e Tribunais Federais; (c) os Juizes e Tribunais Militares; **(d) os Juizes e Tribunais Eleitorais** (g.n.). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)

Ministro da Justiça à época, Agamenon Magalhães, por meio do Decreto-Lei n. 7.586/45 e, posteriormente, foi reforçado com a instituição do Código Eleitoral (Lei 4.737 de 15 de julho de 1965) e retornou ao status constitucional em 1967, resistindo em termos estruturais ao período da ditadura militar pelo qual passava o Brasil no período.

Dessa forma, no âmbito do direito eleitoral, a partir da breve evolução histórica, percebe-se um emaranhado de normas que serviram, cada qual à sua época, a propósitos políticos específicos. Cumpre destacar que o Código Eleitoral Brasileiro vigente, o de 1965, apresenta 383 artigos, dividido em 5 partes e considera-se, em grande medida, desatualizado – em grande parte pelo contexto histórico do período de sua edição, tendo encontrado, no âmbito eleitoral, respaldo e atualização em outras normas já do período democrático:

O Código de 1965 apresentou regras processuais para o Direito Eleitoral, com determinadas características próprias. Na seara penal, tentou formatar para os crimes eleitorais uma unidade orgânica, sem que, infelizmente, tenha conseguido. Contudo, durante sua longa vigência houve várias alterações, como, por exemplo, a Lei 4.961/66, com 61 artigos, incluindo as disposições transitórias; o Decreto-Lei 441/69; a Lei das Inelegibilidades, Lei 64/90; a Lei Eleitoral, n 9.504/97; a Lei da Ficha Limpa, LC 135/2010, afora outras disposições de leis diversas que modificaram profundamente seus dispositivos (AGRA, 2018, p. 54).

Na Constituição atual, destaca-se a manutenção da Justiça Eleitoral como jurisdição especializada e vinculada ao Poder Judiciário, nos termos do artigo 92, V, da Constituição de 1988. Dentre as escolhas do legislador para a configuração da Justiça Eleitoral no Brasil e buscando pela garantia da imparcialidade da estrutura, destaca-se a natureza federal e o princípio da periodicidade da investidura das funções eleitorais, a partir do fato de não dispor de corpo próprio de juízes, contando com a contribuição de magistrados de outros órgãos ou advogados de notório saber jurídico e idoneidade moral que são investidos temporariamente.

Dessa forma, percebe-se que a opção institucional adotada pelo Brasil de instituição de uma Justiça Eleitoral propriamente dita, conforme mencionado Decreto 21.076, de 21 de fevereiro de 1932, contempla funções além dos dissídios judiciais, englobando aspectos administrativos, de organização,

fiscalização e de execução das eleições, exercendo, portanto, funções administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva.

À Justiça Eleitoral brasileira, portanto, foi confiada não apenas a resolução dos conflitos de interesses exurgidos no prélio eleitoral, mas também a competência para organizar e administrar o processo eleitoral, além da função de editar regulamentos normativos para as eleições. Assim, a Justiça Eleitoral exerce uma atividade administrativo-fiscalizadora das eleições, compositiva de conflitos e legislativa. (BITENCOURT, 1996, p.5)

## 2.2. A atuação da Justiça Eleitoral pós Constituição de 1988

No âmbito da Constituição, conforme disposto no artigo 118, são órgãos da Justiça Eleitoral: o Tribunal Superior Eleitoral, os tribunais regionais eleitorais, os juízes eleitorais e as juntas eleitorais. Cumpre destacar ainda a estrutura hierárquica da Justiça Eleitoral no Brasil, de modo que sob todas as searas de atuação pretendidas há uma prevalência das instâncias superiores, na forma de supervisão e fiscalização sobre as demais, com o propósito de uniformização de procedimentos e, por conseguinte, de segurança jurídica ao processo eleitoral. Conforme aponta GRINOVER, CINTRA & DINAMARCO (2013), com amparo do inciso II do artigo 22 do Código Eleitoral, o TSE, órgão máximo da Justiça especial, tem competência originária e recursal – para os recursos de decisões proferidas pelos Tribunais Regionais.

A jurisdição de cada esfera divide-se de modo que ao Tribunal Superior Eleitoral cabe atuação em todo o território nacional; aos Tribunais Regionais Eleitorais, a competência está adstrita ao Estado da Federação em que se localiza; aos Juízes Eleitorais também há a restrição de atuação à zona eleitoral em que estiverem alocados e, por fim, às Juntas Eleitorais, nos termos do artigo 36 do Código Eleitoral e no artigo 121 da Constituição de 1988<sup>37</sup>,

---

<sup>37</sup> **Lei nº 4.737/65** (Código Eleitoral) Art. 36. Compor-se-ão as juntas eleitorais de um juiz de direito, que será o presidente, e de 2 (dois) ou 4 (quatro) cidadãos de notória idoneidade.

§ 1º Os membros das juntas eleitorais serão nomeados 60 (sessenta) dias antes da eleição, depois de aprovação do Tribunal Regional, pelo presidente deste, a quem cumpre também designar-lhes a sede.

§ 2º Até 10 (dez) dias antes da nomeação os nomes das pessoas indicadas para compor as juntas serão publicados no órgão oficial do Estado, podendo qualquer partido, no prazo de 3 (três) dias, em petição fundamentada, impugnar as indicações.

§ 3º Não podem ser nomeados membros das Juntas, escrutinadores ou auxiliares:

I - os candidatos e seus parentes, ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, e bem assim o cônjuge;

II - os membros de diretorias de partidos políticos devidamente registrados e cujos nomes tenham sido oficialmente publicados;

III - as autoridades e agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargos de confiança do Executivo;

IV - os que pertencerem ao serviço eleitoral.

**CF/88.** Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

serão compostas por um juiz de direito, como presidente e de 2 a 4 cidadãos de notória idoneidade, nomeados pelo Presidente do respectivo TRE, para atuarem exclusivamente no município em que se encontram.

Acerca das competências das juntas eleitorais, José Jairo Gomes afirma:

A competência desse órgão liga-se à apuração das eleições realizadas nas zonas eleitorais sob sua jurisdição. Nos termos do art. 40 do Código Eleitoral, compete-lhe, ainda: resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos de contagem e de apuração dos votos; expedir boletins de apuração; expedir diploma aos eleitos para cargos municipais. Com a implantação das urnas eletrônicas pela Lei n. 9.504/97 (art. 59 ss), as funções das Juntas Eleitorais ficaram esvaziadas. No novo sistema, a contagem, a apuração e a totalização de votos são feitas automaticamente pela própria máquina. Por isso, pode-se saber dos resultados das eleições pouco tempo após o encerramento da votação. Todavia, foi cauteloso o legislador na implementação do novo sistema porquanto o artigo 59 da Lei n. 9.504/97 prevê a possibilidade de o TSE autorizar, em caráter excepcional, a votação pelo método convencional, no qual são empregadas as tradicionais cédulas. Embora até hoje essa hipótese tenha ocorrido pouquíssimas vezes – o que depõe a favor da confiabilidade das urnas eletrônicas –, não se podem descartar ocorrências de falhas técnicas em algumas urnas, em situações de impossível substituição. Nesse caso, a votação deve ser feita pelo sistema convencional, empregando-se cédulas, sendo a apuração e a totalização dos votos realizadas pela Junta Eleitoral. Mas ainda assim as suas atividades ficaram bastante reduzidas porquanto o TSE recomenda o procedimento denominado ‘voto cantado’, pelo qual a cédula de votação é lida e digitada em uma urna eletrônica substituta. De qualquer sorte, nas eleições municipais, a diplomação dos eleitos permanece sob a competência da Junta (GOMES, 2016, p.94).

Os juízes eleitorais, por sua vez, têm suas competências e prerrogativas previstas nos seguintes dispositivos: art. 121. da CF/88; artigo 11 da Lei Orgânica da Magistratura (LC 35/1979) e artigo 35 do Código Eleitoral (Lei 4737/65), que, dentre outros afirma a competência dos juízes para cumprir e fazer cumprir as decisões do Tribunal Superior e do Regional. Os Tribunais Eleitorais, por sua vez, configuram-se como a segunda instância da Justiça Eleitoral Brasileira, somando à competência para o julgamento dos processos na esfera eleitoral a competência administrativa de organização e fiscalização do processo eleitoral e a competência para emitir normas para organização das

eleições, por meio de Resoluções, tendo sua estruturação estabelecida no artigo 120, § 1º da CF/88<sup>38</sup>.

O Tribunal Superior Eleitoral, finalmente, como órgão de cúpula da Justiça Eleitoral configura-se na última instância para apreciação das matérias, na forma de recursos e ações ordinárias de matérias eleitorais. Sua composição está prevista no artigo 119 da CF/88<sup>39</sup>. Destaca-se ainda que, o TSE além da competência jurisdicional constitucional, também apresenta competência administrativa e normativa. A respeito do artigo 22 do Código Eleitoral, em harmonia com o artigo 121 da CF/88 e coadunado com o art. 2º, parágrafo único da LC 64/1990, destaca-se:

Art. 22. Compete ao Tribunal Superior:

I – processar e julgar originariamente:

**a) o registro e a cassação de registro de partidos políticos, dos seus diretórios nacionais e de candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República;**

(...)

j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro do prazo de cento e vinte dias de decisão irrecurável, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado; (Alínea acrescida pelo art. 1º da LC nº 86/1996)<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> **Art. 120.** Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal. § 1º - Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão: I - mediante eleição, pelo voto secreto: a) de dois juizes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça; b) de dois juizes, dentre juizes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça; II - de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo; III - por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juizes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça. § 2º - O Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente- dentre os desembargadores.

<sup>39</sup> **Art. 119.** O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos: I - mediante eleição, pelo voto secreto: a) três juizes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; b) dois juizes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça; II - por nomeação do Presidente da República, dois juizes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

<sup>40</sup> Nesse sentido, importante destacar ainda a Súmula-TSE n. 33: *Somente é cabível ação rescisória de decisões do Tribunal Superior Eleitoral que versem sobre a incidência de causa de inelegibilidade.* Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-33>. Último acesso: 25/07/2022.



Ainda em relação às inovações na seara eleitoral, pós Constituição de 1988, especificamente àquelas que tenham impacto no tema proposto das inelegibilidades, cumpre ainda ressaltar o papel do Ministério Público, enquanto instituição permanente, de defesa da ordem jurídica e dos interesses da sociedade – sendo estabelecido no artigo 127 de nossa Carta Magna a atribuição ao Ministério Público Federal das matérias de cunho eleitoral. Sobre a estrutura da Justiça Eleitoral e a interface com o Ministério Público, Daniel Costa apresenta que:

Vale dizer, contudo, que a exclusividade de atuação do Ministério Público Federal se dá somente nos Tribunais Eleitorais. Quando se trata de primeira instância eleitoral, o Parquet estadual assume a função de promotor eleitoral. Isso se deve, sobretudo, à estrutura ímpar da própria Justiça Eleitoral, que, embora predominantemente Federal, possui forte colaboração Estadual (COSTA, 2022, p.200).

### 2.3. Delimitação conceitual de inelegibilidade

No exercício dos direitos políticos do período Republicano brasileiro, estabeleceu-se a capacidade eleitoral – tanto ativa, quanto passiva – como elemento essencial. Podemos, dessa feita, apontar a vinculação do exercício dos direitos políticos, tidos como direitos fundamentais de primeira dimensão, com a concepção de cidadania<sup>41</sup>.

Nesse sentido, considera José Afonso da Silva, o cidadão como sendo “o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências” (SILVA, 2009, p. 345). Assim, aos cidadãos se confere não só o direito de votar e escolher seus representantes, como também de estar no pólo passivo da capacidade eleitoral, implicando no direito de ser votado e, portanto, participar diretamente de um mandato político por meio de um cargo eletivo.

O conceito de elegibilidade perpassa o exercício da capacidade eleitoral, integrando-se na própria concepção dos direitos fundamentais, conforme menciona Richard Pae Kim:

o caso, não há dúvida de que a elegibilidade é um direito fundamental. Cuida-se de um direito subjetivo porque os direitos políticos são direitos públicos subjetivos fundamentais conferidos ao cidadão que propicia a sua participação nos negócios políticos do Estado. Ao contrário dos direitos individuais, consistentes em direitos de defesa, e dos direitos sociais, que são direitos a prestações positivas, os direitos políticos são direitos de participação (*status activus*) decorrentes do princípio democrático de direito, conforme as definições dadas por Jellinek no final do século XIX e utilizadas pela doutrina contemporânea (PAE KIM, 2016 p.5).

---

<sup>41</sup> Aponta André Garcia Xeres Silva que há que se diferenciar direitos políticos de cidadania, uma vez que, embora possuam conexão, cidadania possui um conceito mais elástico, pois inclui a participação econômica e social, além da política. Considera o referido autor que os direitos políticos uma espécie dentro do gênero cidadania, que abrange um plexo maior de direitos fundamentais (SILVA, 2015, p. 72).

Quando se fala na inelegibilidade no contexto de restrição a direitos fundamentais, encontra-se amparo teórico no legado de Robert Alexy, na “Teoria dos Direitos Fundamentais” quando apresenta que eventuais restrições a direitos fundamentais só podem ocorrer por meio de normas compatíveis com a Constituição – seja diretamente, conforme as previsões expressas do texto constitucional, seja indiretamente, por meio da autorização para legislação infraconstitucional complementar a matéria. Nesse sentido:

Uma restrição a um bem protegido é sempre também uma restrição a uma posição *prima facie* garantida por um princípio de direito fundamental (...). Uma norma somente pode ser uma restrição a um direito fundamental se for compatível com a Constituição. Se ela for inconstitucional, ela até pode ter a natureza de uma intervenção, mas não a de uma restrição (ALEXY, 2017, p. 281).

Para fins do presente estudo, focar-se-á na hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g” da LC 64/90, com fundamento na previsão constitucional do art. 14, § 9º da CF/88, conforme veremos adiante. Assim, podemos perceber que o direito fundamental de exercício da capacidade passiva de ser votado trata de restrição indiretamente constitucional, servindo como fundamentação da possibilidade jurídica de restringibilidade. O autor segue ainda na diferenciação das normas expressas e das infraconstitucionais quanto à essa restringibilidade quando assevera que:

É preciso distinguir as competências para criação das normas que são fundamentadas pelas reservas legais constitucionais – competências diretamente estabelecidas pela Constituição – das competências constitucionais indiretas, que surgem, por exemplo, quando o legislador autoriza a edição de decreto ou quando o poder regulamentar autoriza a edição de atos administrativos. Esses tipos de normas de competência não *restringem* os direitos fundamentais, apenas fundamentam a sua *restringibilidade* (ALEXY, 2017, p. 282).

Para o exercício da capacidade eleitoral passiva faz-se necessário o preenchimento de condições de elegibilidade, na forma de requisitos positivos a serem preenchidos para entrar na disputa eleitoral, bem como que sobre ela não incidam nenhum dos requisitos negativos, verificados a partir de impedimentos estabelecidos pela Constituição Federal ou pelas normas

infraconstitucionais, por meio de Lei Complementar com previsão constitucional.

Na primeira seara, no que se refere aos requisitos positivos, encontramos definição daquelas condições para elegibilidade na Constituição Federal/1988 que em seu artigo 14, § 3º, prevê a necessidade de: (a) nacionalidade brasileira (natos ou naturalizados); (b) pleno exercício dos direitos políticos; (c) alistamento eleitoral; (d) domicílio eleitoral na circunscrição; (e) filiação partidária há pelo menos um ano antes da data do primeiro turno das eleições pretendidas; (f) idades mínimas, a depender do cargo público eletivo pretendido<sup>42</sup>.

No pólo dos requisitos negativos temos na inelegibilidade um impeditivo para que, diante de certas condições, seja exercida a cidadania passiva, regulamentada pela Constituição ou por norma infraconstitucional na forma de Lei Complementar<sup>43</sup>, a partir da restrição ao registro e participação como candidato em determinada eleição. Sob tal perspectiva, define-se inelegibilidade a partir do estado jurídico de ausência ou perda da elegibilidade. Nesse sentido, destaca Adriano Soares da Costa, em “Instituições de Direito Eleitoral”:

Todo eleitor que não atenda aos pressupostos legais da elegibilidade, deixando de obter o registro de candidato, é inelegível vale dizer, não possui o *ius honorum*. A inelegibilidade, por conseguinte, não é a perda dos direitos políticos, posto que direitos políticos (*ius suffragii*) se tem. **A inelegibilidade é a ausência do direito a ser votado (*ius honorum*), ou porque não se obteve o registro de candidato, ou porque a inelegibilidade (direito de ser votado) que tinha, foi retirada** (COSTA, 2000, p. 228. g.n.).

---

<sup>42</sup> Destaca-se que quanto à idade mínima, estabeleceu-se como referência a data da posse (e não do registro da candidatura) para aferimento do requisito, nos termos do artigo 11, § 2º da lei 9504/1997 e da jurisprudência do TSE.

<sup>43</sup> José Jairo Gomes (2019, p.226) apresenta como fonte das causas de inelegibilidade a Constituição Federal (artigo 14, §§4º a 7º) e Lei Complementar (por meio da LC 64/90). Estabeleceu a Constituição que demais casos deveriam ser abordados por esse instrumento. Tal previsão decorre do enquadramento da inelegibilidade como restrição a direito fundamental, não sendo, portanto possível nenhum outro instrumento normativo para sua efetivação.

A conceituação de inelegibilidade pode englobar diferentes viés normativos: (i) de situação objetiva com conteúdo proibitivo do preceito legal, obstaculizando a candidatura; (ii) de desincompatibilização, visando à lisura do processo eleitoral e a própria legitimidade das eleições e (iii) de sanção<sup>44</sup> jurídica resultando no impedimento e a nulidade dos atos concernentes à candidatura (MENDES, 1994, p.111).

Na definição de COSTA (2000), a inelegibilidade é sempre efeito jurídico, consequência atribuída a algum ou mais fatos descritos no suporte fático da norma eleitoral. Assente-se, portanto, o conceito de inelegibilidade como o estado jurídico de ausência ou perda de elegibilidade, implicando na impossibilidade do exercício do direito de concorrer a mandato eletivo. A caracterização da inelegibilidade, todavia não se confunde com a natureza sancionatória que, por vezes, pode incidir.

Note, nesse sentido, que algumas das hipóteses de incidência de inelegibilidade previstas na LC 64/90, com as mudanças da LC 135/2010, não representam uma sanção a práticas ilícitas na seara eleitoral, mas efeitos jurídicos para impossibilitar de se concorrer nas eleições, como forma de salvaguardar a moralidade administrativa ou o tratamento equânime entre candidatos do ponto de vista da disputa eleitoral – por exemplo as inelegibilidades previstas para as relações de parentesco:

A inelegibilidade é uma medida destinada a defender a democracia contra possíveis e prováveis abusos. Em sua origem, na Constituição de 1934, aparecia ela como medida preventiva, ideada para impedir que principalmente os titulares de cargos públicos executivos, eletivos ou não, se servissem de seus poderes para serem reconduzidos ao cargo, ou para conduzirem-se a outro, assim como para eleger parentes. Para tanto, impedia suas candidaturas, assim como de cônjuges ou

---

<sup>44</sup> Destaque para a interface com a construção teórica de Hans Kelsen, em Teoria Geral do Direito e do Estado, em que a sanção se apresenta como elementar para a norma jurídica, de modo a incentivar a conduta humana pretendida pelo legislador, em espécie de caráter coercitivo da vontade como forma de evitar condutas nocivas à sociedade. Expõe o autor que “*não existe nenhum outro critério de delito que não o fato de ser a conduta a condição de uma sanção*” (KELSEN, 2009, p.55)

parentes, por um certo lapso de tempo (FERREIRA FILHO, 2005, p. 116).

Apresenta o texto constitucional, no artigo 14, §§ 4<sup>o</sup>a 7<sup>o</sup>, que são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos; aqueles que já foram reeleitos para cargos do Poder Executivo; e ainda, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

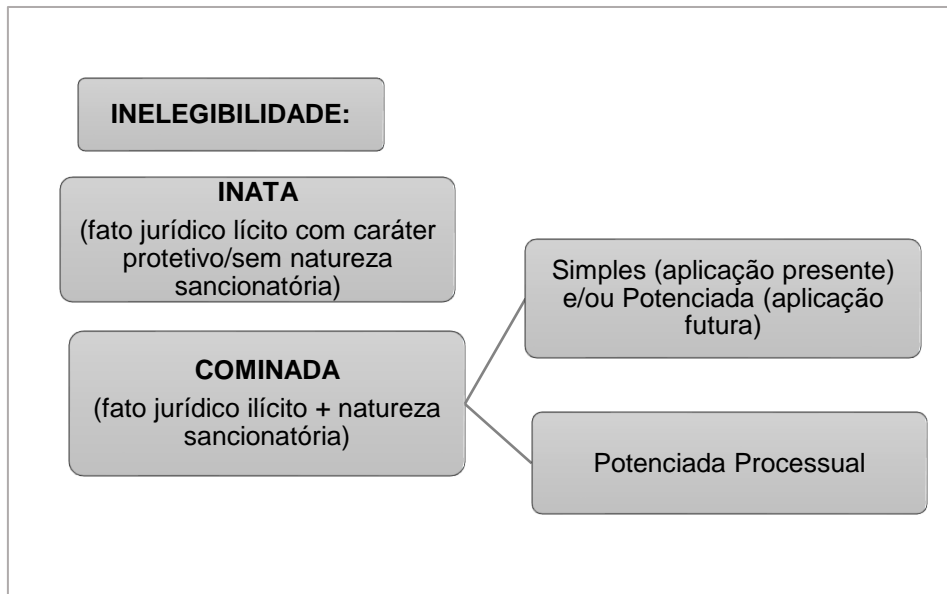
Define ainda na sequência do mesmo artigo, no §9<sup>o</sup> que Lei Complementar definirá outros casos de inelegibilidade e prazos de sua cessação:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

§ 9<sup>o</sup> Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, **a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (g.n.).**

Embora nem todas as condições de elegibilidade configurem espécie de sanção ou remetam a uma hipótese de ilicitude, seja no âmbito eleitoral ou qualquer outra esfera, curial salientar que houve nas normas infraconstitucionais (LC 64/90 e LC 135/2010), conforme veremos adiante, uma deliberada movimentação para inclusão constitucional expressa da moralidade administrativa como um princípio a ser resguardado, com a inclusão de outras hipóteses de incidência, cujos efeitos podem ser percebidos tanto nas eleições em que estiverem sendo aplicadas, quanto em períodos subsequentes.

**GRÁFICO 1**  
Classificação das inelegibilidades



Fonte: COSTA, 2016. Elaborada pela autora, 2022.

A partir da classificação das inelegibilidades, infere-se que a inelegibilidade pode decorrer tanto de fatos ou situações jurídicas lícitas, porém com privação ao direito de ser votado, por exemplo ser irmão de um governador de Estado; quanto de atos contrários ao direito, situações em que configurar-se-ão sanções tanto no tempo presente nas eleições em que estiverem em voga, quanto no futuro, para casos de reprimenda mais grave para ingresso no páreo eleitoral.

COSTA (2016) define a inelegibilidade processual como aquela decorrente exclusivamente do ônus do tempo do processo, como forma de desestímulo para evitar condutas graves ou antidemocráticas. Para o referido autor, as inelegibilidades originais são naturais a todos os eleitores, sendo superadas através do registro de candidatura, quando nasce a elegibilidade, enquanto a inelegibilidade cominada será referente à uma sanção aplicada àqueles que praticaram ou foram beneficiários de atos eleitorais ilícitos, podendo proibir o deferimento do registro ou cassar seus efeitos, se já concedido (COSTA, 2016, p. 329).

Nesse sentido, esclarece ainda que:

A inelegibilidade inata (ou originária) nunca tem natureza sancionatória, vez que é apenas a ausência da elegibilidade, ou seja, é uma situação jurídica comum a todos os nacionais que não tenham o registro de sua candidatura. Decorre ela da falta de alguma das condições de elegibilidade, que gera um déficit no suporte fáctico do fato jurídico que origina o direito subjetivo público de ser votado. Assim, a inelegibilidade originária será apenas declarada pela sentença que a reconheça existente, como algo anterior à resolução judicial (...). Doutra banda, as inelegibilidades cominadas são sempre estipuladas em lei como sanção por ato praticado contra a legitimidade e moralidade das eleições (COSTA, 2016, p.331).

Assim, nos primórdios da configuração da inelegibilidade, o que se incorporou como uma tentativa de impedimento do uso abusivo daqueles detentores de cargos públicos para vantagens indevidas nos pleitos eleitorais subsequentes, acabou ganhando outros contornos, englobando preceitos de proteção do processo eleitoral e de moralidade administrativa de modo mais amplo.

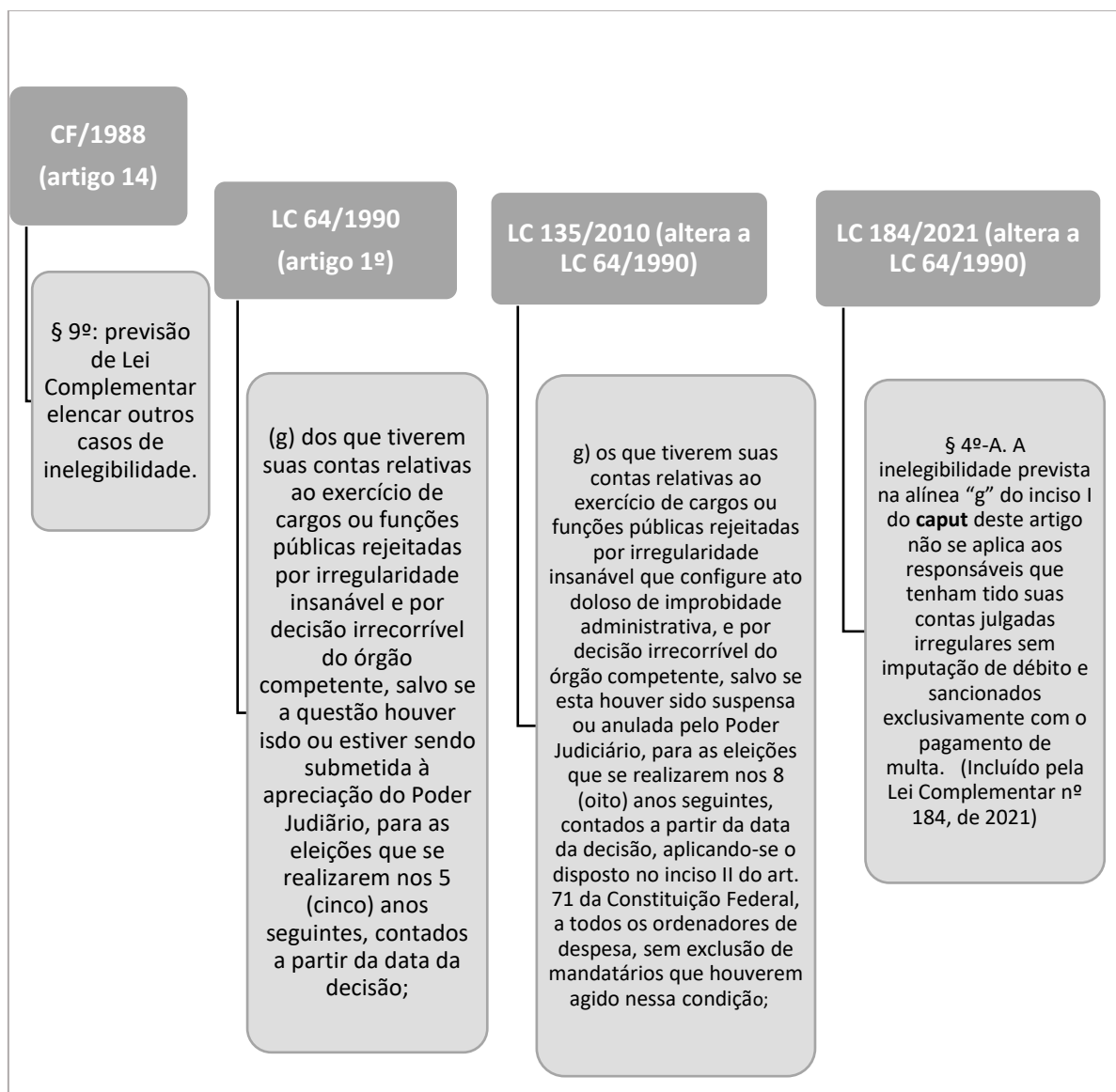


## 2.4. A construção normativa infraconstitucional de inelegibilidade

Diante da previsão constitucional, foi promulgada a Lei Complementar 64, em 18 de maio de 1990, elencando as diversas hipóteses de inelegibilidade. A partir de tal, vieram outras legislações que alteraram substancialmente a abordagem da inelegibilidade, conforme veremos a seguir.

### GRÁFICO 2

Evolução normativa da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas



Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

#### **2.4.1. Lei das Inelegibilidades (LC 64/1990) e Emenda Constitucional de Revisão n º 04/94**

O período pós ditadura militar pelo qual passava o Brasil e, por conseguinte, a redemocratização e as eleições diretas contribuíram para a formulação da Lei das Inelegibilidades, cuja previsão de criação estava prevista em texto constitucional de 1988, no artigo 14, §9º. Em tal dispositivo, houve a expressa autorização para a criação de novas hipóteses de inelegibilidades, sob esfera infraconstitucional.

A Lei Complementar dispôs sobre um rol extensivo das hipóteses de inelegibilidade. Dentre tais, de modo geral, podemos destacar que o texto normativo apresentou como pressuposto a defesa da moralidade administrativa, a definição dos prazos de desincompatibilização e do processo de registro de candidatos, bem como estabelecimento de investigação eleitoral por abuso de poder econômico ou político.

José Jairo Gomes em sua obra “Direito Eleitoral” no que tange à referida Lei Complementar, faz uma divisão pelo critério de abrangência ou extensão em inelegibilidades absolutas (do artigo 1º, I, a até q) e inelegibilidades relativas (do artigo 1º, II a VII) (GOMES, 2019, p. 264).

Nesse sentido, cumpre destacar e diferenciar as duas categorizações apresentadas. As inelegibilidades legais relativas são as que constituem impedimento em relação a alguns cargos específicos ou impõem restrições para a candidatura – em grande parte vinculadas ao processo de desincompatibilização decorrente da função ocupada pelo candidato.

Por outro lado, as inelegibilidades categorizadas como absolutas são as que apresentam interesse para o presente trabalho, pois, dentre outras, englobam a hipótese legal de rejeição de contas (art. 1º, I, g). Nesse sentido, expõe José Jairo Gomes que:

as inelegibilidades absolutas ensejam impedimento para qualquer cargo político-eletivo, independentemente de a eleição ser federal, estadual ou municipal. A ocorrência de uma delas rende ensejo à declaração de inelegibilidade, que pode culminar negação do registro ou no cancelamento do diploma, caso esse já tenha sido expedido (GOMES, 2019, p. 264)

No entanto, mesmo diante de um rol extensivo de hipóteses legais para aplicação das inelegibilidades e tendo como premissa a proteção da moralidade iniciativa, a Lei Complementar apresentada não logrou alcançar implementação prática na amplitude intentada, em termos de aplicação normativa. Com esse mesmo viés crítico, aponta Walber Agra:

A deficiência da mencionada legislação foi, indiscutivelmente, sua baixa concretude normativa. Seja porque não houve vontade política para sua implementação, seja porque as penas aplicadas não eram elevadas, ou ainda porque o Poder Judiciário não ultimava em tempo razoável a prestação jurisdicional. Tal fato forcejou as premissas básicas para a criação da Lei da Ficha Limpa (AGRA, 2018, p. 56).

Na sequência, a Emenda Constitucional de Revisão nº 04/94 deu nova redação ao dispositivo constitucional, incluindo expressamente “*a proibidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato*”. Essa previsão constitucional permitiu uma ampliação das hipóteses previstas infraconstitucionais da Lei de Inelegibilidades, o que veio a ser concretizado posteriormente com a edição da Lei Complementar 135/2010.

#### **2.4.2. A Inelegibilidade decorrente de rejeições de contas**

Embora possamos considerar os direitos políticos como direitos fundamentais, a capacidade passiva dos candidatos não é garantida de modo absoluta, ou seja, a partir do estabelecimento de certos parâmetros, podendo sofrer restrições, com devido respaldo legal e respeitando o interesse público.

Em termos da análise constitucional das inelegibilidades, há a previsão de algumas normas de eficácia plena e imediata, como as disciplinadas pelo artigo 14, §§ 4º a 7º, no entanto, a maioria da regulamentação coube à Lei Complementar. Dentre as hipóteses apresentadas pela LC 64/1990 encontra-se a decorrente da desaprovação das contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas por decisão irrecorrível do órgão competente, em virtude da presença de irregularidade insanável.

O artigo 1º, inciso I, alínea “g” da LC 64/90 preceituou a incidência de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos oito anos subsequentes à decisão irrecorrível de órgão competente, aos que tiveram as contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, entendidos em sentido não somente de acarretarem prejuízo ao erário, como também de atentar contra os princípios norteadores da administração pública. Posteriormente, veremos quando da análise da LC 135/2010, que houve o aumento da abrangência desse dispositivo para todos os ordenadores de despesa.

Devemos abordar nessa seara, a competência constitucional do controle externo, conforme previamente apresentado no artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal, de que todos aqueles, pessoas físicas ou jurídicas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária têm o dever de prestar contas.

Dessa forma, podemos aferir que a nomenclatura “contas” se refere não somente às informações de contas de gestão ou de governo anualmente prestadas pelos chefes do Executivo e do Legislativo – e com as devidas diferenciações quanto à capacidade sancionatória dos Tribunais de Contas no caso das contas de governo, conforme previsão constitucional do artigo 71<sup>45</sup>. O mencionado termo, portanto, aplica-se a todos os ordenadores de despesas relacionados a cargos ou funções públicas ou os que recebam de algum modo recursos públicos – por exemplo, as entidades do terceiro setor.

A necessidade de prestação de contas também é amparada em normativos infraconstitucionais, fazendo com que os casos de descumprimento possam inclusive serem enquadrados como crime de responsabilidade, com previsão no art. 9º da Lei nº 1.079/50<sup>46</sup>, além da configuração enquanto ato de improbidade administrativa, com respaldo no art. 11, inc. VI, da Lei nº 8.429/92<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Conforme previamente informado, na competência prevista no inciso I, do artigo 71 da CF/88, compete aos Tribunais apreciar as contas do poder executivo, mediante parecer prévio, em função consultiva/técnica, a ser encaminhado para o respectivo poder legislativo para julgamento. No caso do inciso II, compete aos Tribunais de Contas o julgamento direto dos ordenadores de despesas.

<sup>46</sup> Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:  
(...)2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

<sup>47</sup> 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;

#### 2.4.4. Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010)

A Lei que passou a ser conhecida por Lei da Ficha Limpa foi iniciada a partir de ampla participação popular que teve como início a campanha realizada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral em 2007, por meio de Projeto de Iniciativa Popular. A inovação trazida pela Constituição de 1988 concedeu aos cidadãos a possibilidade de, a partir de 1% do eleitorado, distribuído ao menos em cinco estados, submeter Projeto de Lei diretamente ao Poder Legislativo.

Após período de mais de dois anos de mobilização para a coleta de assinaturas, envolvendo várias esferas da sociedade civil, apresentou-se oficialmente o Projeto de Lei na Câmara dos Deputados em 29 de setembro de 2009. Após tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional, o projeto de lei de iniciativa popular foi sancionado em 04 de junho de 2010 e convertido na Lei Complementar 135, publicada em 07 de junho do mesmo ano.

A referida Lei alterou a LC 64/1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades, que regulamentou o artigo 14, §9º da CF/88, apresentando justamente as hipóteses de inelegibilidade. Há nesse caso de ampliação a preocupação com a moralidade para o exercício de um mandato político.

A incorporação da referida Lei no ordenamento jurídico brasileiro passou pelo debate acerca de sua constitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento pela procedência das Ações Diretas de Constitucionalidade nº 29 e 30 e pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578. Na análise dessa matéria, destacam-se, do trecho do voto-vista emanado pelo Exmo. Ministro Joaquim Barbosa<sup>48</sup>, algumas reflexões sobre as incorporações apresentadas pela Lei da Ficha Lima:

Nesse ponto, releva destacar que a Lei Complementar 64/1990, com fundamento no § 9º do art. 14 da Constituição já estabelecera algumas causas de inelegibilidade. Contudo, ao longo dos mais de 20 anos de sua vigência, a forma como estabelecidas as causas de inelegibilidade **demonstraram-se**

---

<sup>48</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADC29.pdf>. Acesso em 08/08/2020.

**inaptas à proteção desses mais elevados valores emanados da nossa Constituição.**

(...)

Assim, e levando-se em consideração especificamente a vida pregressa dos candidatos, foi preciso que a sociedade brasileira, num raro momento de efetiva mobilização, reunisse número suficiente de assinaturas para apresentar projeto de lei complementar destinado a, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, **incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.**

(...)

Somando-se a outros projetos já existentes sobre o assunto, não se pode negar que um projeto de lei de iniciativa popular que trata especificamente de um tema diretamente ligado à escolha dos nossos representantes, revela muito mais do que uma simples mobilização social. **Revela, sobretudo, um despertar de consciência a respeito do real significado da democracia e de um dos seus elementos constitutivos essenciais que é a representação política (g.n.).**

Sobre as hipóteses criadas pela Lei Complementar 135/2010, manifestou-se o relator, Exmo. Ministro Luiz Fux (ADC 29/ ADC 30/ ADI 4578), sobre Lei da “Ficha Limpa” e hipótese de inelegibilidade, disponível no Informativo 648 do STF<sup>49</sup>:

De todas as hipóteses de inelegibilidade criadas pela Lei Complementar nº 135/10, que podem ser divididas, basicamente, em cinco grupos, a saber: (i) condenações judiciais (eleitorais, criminais ou por improbidade administrativa) proferidas por órgão colegiado; (ii) rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública (necessariamente colegiadas, porquanto prolatadas pelo Legislativo ou por Tribunal de Contas, conforme o caso); (iii) perda de cargo (eletivo ou de provimento efetivo), incluindo-se as aposentadorias compulsórias de magistrados e membros do Ministério Público e, para os militares, a indignidade ou incompatibilidade para o oficialato; (iv) renúncia a cargo público eletivo diante da iminência da instauração de processo capaz de ocasionar a perda do cargo; e (v) exclusão do exercício de profissão regulamentada, por decisão do órgão profissional respectivo, por violação de dever ético-profissional.

Com o advento da Lei da Ficha Limpa em 2010, incorporou-se uma reconstrução semântica do dispositivo, a partir dos debates travados ao longo

---

<sup>49</sup> Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo648.htm#transcricao1>

desses dez anos de vigência no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sem alterar substancialmente o propósito inicial da lei, conforme se percebe na atual redação da Lei Complementar no 135/10, no art. 1º, inc. I, alínea “g”, da LC no 64/90<sup>50</sup> prevê que se consideram inelegíveis 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 irrecurável do órgão competente**, **salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário**, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar no 135, de 2010. g.n.)

---

<sup>50</sup> Nesse sentido, apresentava a redação original da LC 64/1990: 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 e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;



## **2.5. Pressupostos de incidência da inelegibilidade por rejeição de contas após a LC 135/2010 e a LC 184/2021**

Dentre as inovações apresentadas pela Lei da Ficha Limpa, além do aumento do prazo de inelegibilidade, de estabelecer como suficiente a condenação proferida por órgão colegiado sem necessidade de trânsito em julgado<sup>51</sup> e de acréscimo das hipóteses de inelegibilidade, para os fins do presente estudo de foco no pressuposto de incidência da inelegibilidade por rejeição de contas, percebeu-se o alargamento também das competências dos tribunais de contas no julgamento dos agentes responsáveis por recursos públicos. Nesse sentido, apresenta COSTA que:

Inexistindo outro órgão juridicamente qualificado para exercer essa competência constitucional, a deliberação da Corte de Contas é verdadeira decisão, sujeitando o ordenador de despesas, cujas contas tenham sido rejeitadas por irregularidades insanáveis por ato doloso de improbidade administrativa à inelegibilidade cominada potenciada (COSTA, 2000, p. 219).

A nova redação da alínea “g” na LC 135/2010 pretendeu englobar os ordenadores de despesas. No âmbito federal e estadual, nas figuras do Presidente da República e do Governador de Estado, em que há estrutura orgânica para gerir e autorizar os gastos públicos, na figura dos ministros e secretários, o caráter das decisões do Tribunal de Contas na forma de parecer prévio, apresentam natureza meramente opinativa. No entanto, no âmbito dos chefes do executivo municipal, a natureza ganha outros contornos, eis que muitas vezes o prefeito acumula a função de ordenador de despesas. Somado a isso, tem-se a exigência de quórum qualificado pela Câmara de Vereadores para deixar de prevalecer a decisão do Tribunal de Contas. Sob tal perspectiva, considera Helio Mileski, em “O Controle da gestão pública” que o parecer do

---

<sup>51</sup> O STF julgou, no âmbito das ADC 29 e 30 e da ADIN 4578, por apertada maioria, pela constitucionalidade da LC 135/2010, inclusive no ponto da antecipação da inelegibilidade ao trânsito em julgado.

Tribunal de Contas, nesse caso, seria *quase vinculativo* (MILESKI, 2012, p. 318).

Nesse sentido, percebe-se que, para ser declarada a inelegibilidade de um determinado agente público, faz-se necessário o cumprimento dos requisitos cumulativamente. Assim também entendeu o Exmo. Ministro Gilmar Mendes quando do julgamento do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral (AgR-Respe n. 27937/MG), em 2014, quando conclui que nem toda a desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade da mencionada alínea:

Nem toda a desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1, inciso I, alínea g, da CL 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma: i) decisão do órgão competente; (ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; (iii) desaprovação devido a irregularidade insanável; (iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; (v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; (vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

(...)

Na linha da jurisprudência do TSE, a insanabilidade dos vícios ensejadores da rejeição de contas, para fins de inelegibilidade, decorre de atos de má fé e marcados por desvios de valores ou benefício pessoal.

Finalmente, na análise da incidência de inelegibilidade, aponta-se a recente Lei Complementar 184, de 29 de setembro de 2021, alterando mais uma vez a alínea g, do inciso I do artigo 1º da LC 64/1990. A partir dessa Lei, houve uma flexibilização da punição a todos os ordenadores de despesa da administração pública que tenham tido as contas rejeitadas, aplicando-se lhes a inelegibilidade por oito anos somente para aqueles que tenham tido contas julgadas irregulares com imputação de débito, a partir do seguinte acréscimo ao texto legal:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a [Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#), para excluir da incidência de inelegibilidade prevista na [alínea “g” do inciso I do caput do art. 1º da referida Lei](#) os responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e com condenação exclusiva ao pagamento de multa.

Art. 2º O art. 1º da [Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#), passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º-A:

.....  
.....  
.....  
§ 4º-A. A inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do **caput** deste artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa.

Na tramitação da proposta, apresentada na forma do PLP 9/2021 chama atenção a celeridade na aprovação, destacada inclusive pelo próprio relator quando urge por dar ritmo acelerado ao projeto para fins de aplicação nas eleições de 2022, desde que sancionada e promulgada até o dia 02 de outubro de 2021 – por força do princípio da anterioridade. De fato, notou-se uma tramitação bastante célere, eis que o projeto foi apresentado em 03/02/2021, aprovado na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC) em 31/05/2021, requerimento de urgência aprovado em 22/06/2022 (nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>52</sup>) e votada em plenário na Câmara dos Deputados em 24/06/2021 -pouco mais de quatro meses após a sua propositura, com 345 votos a favor, 98 contra e 4 abstenções da Subemenda Substitutiva Global de Plenário ao PL 9 de 2021.

Na fundamentação do projeto de Lei apresentado<sup>53</sup>, o relator Deputado Lucio Mosquini alega *dicotomia presente em incontáveis julgados no âmbito do processo judiciário eleitoral*. Em sua exposição de motivos para a propositura da ação apresenta o relator que:

---

<sup>52</sup> Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente. Parágrafo único. A aprovação da urgência, nos termos deste artigo: I - impede a apresentação, na mesma sessão, de requerimento de retirada de pauta; II - impede a apresentação ou implica a prejudicialidade de requerimento de adiamento de discussão, se a matéria estiver instruída com todos os pareceres. (Parágrafo único acrescido pela Resolução nº 21, de 2021). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>

<sup>53</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1960237](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1960237). Último acesso em: 09/07/2022.

É assente que nos julgamentos de contas afetas à sua atribuição/competência, o Tribunal de Contas da União pode julgá-las irregulares, regulares com ressalva ou, simplesmente, regulares, aprovando-as dando quitação ao prestador das contas. (Art. 16, incisos I, II e III e 17, 18 e 19 da Lei Complementar Federal nº 8443, de 16.07.1992, que Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências”).

Esse texto é reproduzido nas Leis Complementares Estaduais que tratam das “Leis Orgânicas dos Tribunais Estaduais”. Todavia, se verifica ao longo dos tempos enorme disparidade nos julgados da Justiça Eleitoral, ora reconhecendo inelegibilidade aos administrados alcançados apenas com a sanção de multa, ora afastando a inelegibilidade, porquanto não há efetivamente, parâmetro para delimitar a atuação dos senhores Julgadores.

Na discussão da matéria em plenário, foi apresentada um emenda, cuja relatoria coube ao Deputado Enrico Misasi, com o mesmo sentido da propositura original, tão somente com o aperfeiçoamento do texto, com a inclusão proposta em um dispositivo separado, em um parágrafo à parte. Nesta oportunidade, coube o acompanhamento, no mérito, do entendimento apresentado no âmbito da CCJC, alegando os objetivos de simplificar as regras eleitorais e de prover segurança jurídica, por meio de critério objetivo a ser aplicado no exame dos pedidos de registro de candidatura<sup>54</sup>:

Em matéria de inelegibilidade, a lei deve, necessariamente, levar em conta a gravidade dos atos praticados que podem retirar dos cidadãos parcela de seus direitos políticos que, a propósito, são *direitos fundamentais*. Convém registrar que, atualmente, a Justiça Eleitoral, em que pese não se posicionar sobre o acerto ou o desacerto do julgamento das contas, atua para valorar os fatos que deram causa à rejeição das contas. Nesse contexto, a Justiça Eleitoral avalia se ao ato praticado pelo administrado configura ‘irregularidade insanável’ e improbidade administrativa dolosa, ainda que não tenha sequer sido ajuizada ação de improbidade na Justiça Comum.

Assim, apela pela proporcionalidade com o escopo de excluir os ordenadores de despesas públicas que tenham sido condenados apenas com multa da incidência de inelegibilidade, sendo apresentada como um erro de

---

<sup>54</sup> Inteiro teor do voto disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2033681](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2033681). Último acesso 09/07/2022.

teor formal, *sem a ocorrência de atuação dolosa por parte do administrado*. Alegou ainda o nobre relator que a proposta visava a garantir as *consequências dos julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas em nosso país*.

Dentre os parlamentares que estavam contra o mérito do projeto apresentado, alegavam o estreito vínculo do afrouxamento das regras. Nesse sentido, o Deputado Marcel Van Hattem expôs, em seu discurso ao votar contra a proposta, as consequências da recente modificação na Lei de Improbidade Administrativa, e, no caso em exame, *mais um afrouxamento, que vai permitir que políticos que foram sancionados com pena de multa por terem suas contas rejeitadas voltem a concorrer*. Nesse mesmo sentido, com o fim de demonstrar as controvérsias geradas na discussão em plenário, questionou o Deputado Guiga Peixoto: *Quem serão verdadeiramente os beneficiados por esse afrouxamento? Aqueles políticos que não têm condições morais nem administrativas para participar de um pleito eleitoral*<sup>55</sup>.

Dessa forma, estabelecidos o conceito e os requisitos para a declaração da inelegibilidade, bem como as principais modificações, resta conferir de quem será efetivamente essa competência de verificação do atendimento desses requisitos de modo cumulativo – o que será tratado no próximo capítulo quando da investigação da relação entre o controle externo, na figura dos Tribunais de Contas e a Justiça Eleitoral.

---

<sup>55</sup> Inteiro teor dos discursos disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2268936>. Último acesso em 22/07/2022.

### 2.5.1. Modificações a partir da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021)

Para esse propósito, aponta-se que a Lei 14.230/2021 sedimentou a doutrina e jurisprudência, afastando de qualquer debate outrora firmado, com a exigência expressa da necessidade de comprovação de dolo específico para condenação do agente público por crimes de improbidade, levando-o à inelegibilidade como consequência. A finalidade pretendida pela lei foi no sentido de caracterizar o elemento subjetivo na conduta, além da subsunção do fato à norma, punindo o gestor desprovido de boa-fé.

Nesse sentido, confirma o amplo entendimento jurisprudencial – como na manifestação do Des. Marcelo Theodósio , nos autos da Apelação nº00002603.13.2015.8.26.0619 do TJSP de que *“A mera ilegalidade por si só não caracteriza ato de improbidade O que se busca é a persecução do administrador ímprobo, não o inábil”*.

Podemos apontar como fonte normativa da improbidade administrativa o §4º do artigo 37 da Constituição de 1988<sup>56</sup>:

§ 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.

Antes mesmo de legislação específica sobre a matéria de improbidade administrativa, já se percebiam alguns debates de inclusão do elemento subjetivo na análise das condutas – e da aplicação das sanções. Nesse sentido, previu o artigo 22 da Lei 12.376/2010, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Artigo 22 — Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem

---

<sup>56</sup> Outros dispositivos constitucionais também disciplinam a probidade administrativa, dentre os quais se destacam: (i) artigo 14, §9º, que estabelece a necessidade de Lei complementar para estabelecer outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa; (ii) artigo 15, V, que assevera ser vedada a cassação dos direitos políticos, excepcionada a hipótese de improbidade administrativa; e (iii) artigo 85, V, que define como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade administrativa (BRAGA, 2022, p. 213).

prejuízo dos direitos dos administrados.  
(...)

§2º. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

A partir do texto constitucional de 1988, a matéria de improbidade foi regulamentada por meio da Lei Federal 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa. A edição dessa Lei pode ser apresentada como um reflexo do momento histórico pelo qual passou o Brasil no início dos anos 1990, período conturbado politicamente, culminando no *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello. Assim como ocorreu na Lei da Ficha Limpa, houve uma grande sensibilização da sociedade, fazendo com que o Poder Legislativo, em contrapartida, reagisse com uma Lei como forma de acalmar os anseios populares pela punição dos agentes políticos corruptos.

O texto original da Lei trouxe sob a égide do combate generalizado à corrupção, nos seus mais de trinta anos de vigência, uma série de questionamentos na jurisprudência acerca da subjetividade e do primado do *in dubio pro societate*, por vezes em detrimento de direitos e garantias individuais.

Para fins de análise do texto original, antes das inovações da legislação mais recente, cumpre destacar a classificação dos atos de improbidade em quatro categorias. Sobre tal divisão *ratione materiae*, discorre Carvalho Filho:

(...) primeiramente, relacionou os atos que importam **enriquecimento ilícito (art. 9º)**. Em segundo lugar, classificou os atos que causam **prejuízo ao erário (art. 10)**. A terceira categoria é a dos atos de improbidade decorrentes da **concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A**, incluído pela Lei Complementar nº 157/2016). E, por último, arrolou os que atentam **contra os princípios da Administração Pública (art. 11)**. Convém notar que, posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10.7.2001) acrescentou algumas outras condutas relacionadas à ordem urbanística, todas imputadas a Prefeitos (art. 52), mas, por interpretação lógico-sistemática, também a outros agentes envolvidos no processo de política urbana (CARVALHO FILHO, 2019, p. 97).

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429 de 1992) sofreu alterações substanciais, tanto no âmbito material quanto no direito processual,

com a edição em 2021 da Lei 14.230. Em grande parte, podemos aferir que a movimentação para a mudança legislativa adveio dos efeitos das graves sanções impostas, como a inelegibilidade, em casos de culpa por falhas de irregularidade administrativa que ensejariam, ao ver dos defensores da lei e embasados nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sanções administrativas ou advertências, ao invés de ações de improbidade.

Destarte, com a finalidade de caracterizar e estipular a necessidade do agir consciente do responsável, nos termos dos artigos 1º, §§1º, 2º e 3º, e 11, §§1º e 2º, a referida Lei, dentre outros, caracterizou o ato de improbidade como a conduta funcional dolosa do agente público devidamente tipificada em lei, revestida de fins ilícitos e que tenha a finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. Com a edição da Lei 14.230/2021, as condutas ilícitas previstas no artigo 10 da Lei 8.429/1992 somente serão enquadradas como improbidade administrativa mediante a efetiva demonstração do dolo do agente público. No que se refere ao dolo, a nova legislação também encerra um forte debate doutrinário, com a introdução dos seguintes dispostos ao artigo 1º:

§2º. Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§3º. O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem a comprovação do ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por improbidade administrativa”.

A partir de tal, afasta-se o amplo debate jurisprudencial firmado até então que investigava sobre o dolo genérico para caracterização de improbidade. Ao definir expressamente a vontade livre e consciente do agente, passa-se a exigir a incidência do dolo específico para a caracterização:

De acordo com os imperativos deontológicos da mencionada estrutura normativa, houve a supressão do ato de improbidade praticado mediante culpa (art. 1º, §1º), de modo que **se faz necessária a presença do dolo específico que ateste de forma indene de dúvidas a vontade livre e consciente do agente em alcançar o resultado ilícito** (art. 1º, §2º). Quanto aos atos que atentem contra os princípios da Administração Pública, a Lei nº 14.230/2021 impôs a exigência de lesividade



relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento (art.11, §4º da LIA). Em mais uma mudança de paradigma, o legislador acentuou que nos casos de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados, a sanção limitar-se-á à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento o dano e da perda dos valores, quando for o caso (art.12, §5º da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021). (AGRA,2022, p.98, g.n.)

Além da conceituação com a exclusão da forma culposa de improbidade administrativa<sup>57</sup>, dentre as principais mudanças, destaca-se a possibilidade de aplicação dos efeitos retroativos da Lei, que ao deixar de prever a tipificação de atos de improbidade sob modalidade culposa, eliminou certas sanções, inclusive com a retirada da possibilidade da suspensão dos direitos políticos de agentes que atentem contra princípios da Administração Pública – o que pode vir a representar uma anistia generalizada. Sobre a retroatividade da Lei, aponta-se que a matéria se encontrava em discussão no Supremo Tribunal Federal à época do encaminhamento deste trabalho, passível, portanto, de modificações do entendimento e da respectiva aplicação da Lei.

Diante do nítido abrandamento da sanção nos casos de descumprimento contra princípios por essa Lei, cumpre brevemente invocar os princípios da Administração Pública como ideias centrais de um sistema, conferindo-lhe sentido lógico da visão de Dworkin<sup>58</sup> ou retomando as clássicas concepções doutrinárias de constituírem *linhas mestras, diretrizes magnas do sistema jurídico*, nos dizeres de Geraldo Ataliba<sup>59</sup>, ou ainda, quanto à gravidade de violação a um princípio, por Bandeira de Mello:

É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa

---

<sup>57</sup> Na Lei 8.429/1992, no artigo 10, era possível o enquadramento de improbidade por condutas culposas em caso de negligência, imperícia ou imprudência que trouxesse prejuízo ao erário.

<sup>58</sup> Em O Império do Direito, Ronald Dworkin apresenta a diferenciação entre princípios e regras, colocando os princípios como ideias centrais de um sistema, conferindo-lhe lógica e permitindo a compreensão da organização como um todo (DWORKIN, 1999, p. 492).

<sup>59</sup> Os princípios são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos). Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até as últimas consequências (ATALIBA, 1998, p.34).

insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (BANDEIRA DE MELO, 1992, p.300)

Feita essa breve digressão teórica, dentre as inovações apresentadas pela Lei de Improbidade, destaca-se ainda a diminuição do valor máximo de multa; no caso de perda da função, a restrição do atingimento do vínculo de mesma qualidade e natureza ao que o agente detinha com o poder público à época da infração e a unificação do prazo prescricional para oito anos – sendo que entre o ajuizamento da ação e a publicação da sentença condenatória não decorra prazo superior a quatro anos.

### **3. A relação entre Tribunais de Contas e Justiça Eleitoral**

Nesse capítulo terceiro, estabelecidos os pressupostos tanto da esfera do controle, quanto do âmbito eleitoral, a partir da evolução normativa da inelegibilidade, faz-se necessário, compreender a interpretação dada pela Justiça Especializada na perspectiva da competência do julgamento das contas e, por fim, os procedimentos e limites que envolvem a relação entre o controle externo e justiça eleitoral. Inicia-se, nesta oportunidade, a delimitação para a esfera estadual, sobre as quais incidem os julgamentos de presidentes de câmaras de vereadores – foco do recorte do estudo de caso do capítulo seguinte.

#### **3.1. O entendimento do STF e a interpretação da Justiça Eleitoral sobre a competência do julgamento de contas**

Dentre os requisitos para incidência da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC no 64/1990 reside a existência de decisão irrecurável do órgão competente para julgar as *contas*. Também já foi aventada sobre a previsão, inclusive de ordem constitucional, nos artigos 70 e 71 da CF/88, dos Tribunais de Contas para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos – com a devida exceção dos prefeitos municipais em que se emite um parecer prévio, cuja responsabilidade pela votação é das respectivas câmaras legislativas<sup>60</sup>.

Dessa feita, inegável a competência técnica e constitucionalmente assentada dos Tribunais de Contas para apreciação das contas públicas. Do dispositivo supramencionado, com a redação atualizada pela LC 135/2010, serão inelegíveis:

---

<sup>60</sup> Sendo que em caso de inércia da respectiva câmara de vereadores, deve prevalecer o parecer técnico do Tribunal de Contas. Há, portanto, a necessidade de um julgamento expresso pelo poder legislativo municipal. Nesse sentido, ver AgR-REspe nº 127-75/SP.

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

No entanto, embora já mencionada previsão legal nos Regimentos Internos do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas Estaduais de julgamento das contas em regulares, regulares com ressalvas e irregulares, careceu a definição expressa do que seriam as *irregularidades insanáveis* e quem teria a competência para declará-las – em grande parte, abrindo espaço para a discussão de ausência de regras eleitorais claras que culminou com a mencionada Lei Complementar 184 de 2021.

Alguns Tribunais de Contas, com o propósito de padronização de procedimentos internos na análise dos casos, adotam uma classificação das condutas a serem consideradas irregularidades graves, insanáveis do ponto de vista da análise dos processos. Nesse sentido, destaca a Conselheira Dóris Coutinho em relação a alguns Estados da Federação que emitiram regulamentação própria a respeito dessa matéria:

Nesse contexto, constata-se a promulgação de normas internas desses órgãos fiscalizadores, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (Instrução Normativa nº 02/2013), Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Decisão Normativa nº 06/2008, alterada pela Decisão Normativa nº 11/2013) e Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (Decisão Normativa nº 17/2010), as quais evidenciam iniciativas que definem critérios preestabelecidos para fins de emissão de 'parecer prévio' e 'julgamento' de contas de ordenadores de despesas (COUTINHO, 2016, p. 37).

No entanto, embora haja uma prática pelos Tribunais de análise técnica de fatores considerados graves a ponto de ensejar tal irregularidade como desfecho, não há – quando do encaminhamento daqueles gestores públicos

ordenadores de despesa tidos como inelegíveis pelos órgãos de controle externo – uma vinculação à decisão da Justiça Eleitoral, eis que instância independente. Dessa forma, uma vez recebida a lista dos inelegíveis, caberá a análise pelo respectivo Tribunal Eleitoral (TRE) a análise da matéria e impugnação da candidatura, se assim entender.

A Justiça Eleitoral, nos termos do artigo 2º da LC 64/90<sup>61</sup>, detém a competência de decidir as arguições de inelegibilidade, de modo a verificar se as condições de elegibilidade e de ausência das causas ou fatos ensejadores de inelegibilidade estejam preenchidas para a devida configuração da hipótese.

O Tribunal Superior Eleitoral<sup>62</sup>, por sua vez, é unânime no entendimento de que, de fato, compete à Justiça Eleitoral proceder ao enquadramento jurídico das irregularidades constatadas pelos Tribunais de Contas para fim de enquadramento da inelegibilidade como decorrente de um vício insanável, nos termos do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90. Conforme alerta PESSUTI (2018), além do aspecto da insanabilidade, com a definição de algum elemento insuperável, é imprescindível que a irregularidade configure um ato doloso de improbidade administrativa. O elemento dolo foi inserido justamente evitar de tornar inelegível o administrador público por inobservância de regras formais ou técnicas que não tenha decorrido de má-fé ou marcado por desvio de valores ou qualquer benefício pessoal.

Nessa perspectiva, cabe ainda à Justiça Eleitoral, uma vez rejeitadas as contas pelos Tribunais de Contas, proceder à análise das irregularidades, verificando se são insanáveis e se constituem ato doloso de improbidade administrativa – sem, todavia, adentrar no mérito do juízo de irregularidade da

---

<sup>61</sup> Art. 2º Compete à Justiça Eleitoral conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade.

Parágrafo único. A arguição de inelegibilidade será feita perante:

I - o Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de candidato a Presidente ou Vice-Presidente da República;

II - os Tribunais Regionais Eleitorais, quando se tratar de candidato a Senador, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital;

III - os Juízes Eleitorais, quando se tratar de candidato a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm).

<sup>62</sup> Nesse sentido, podemos apontar os seguintes Acórdãos do TSE: AgR-Respe n. 16813 (Rel. Min. João Otávio Noronha, de 5.08.2014) e RO n. 72569 (Rel. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, de 17.03.2015).

corde de contas. Essa análise do elemento volitivo da conduta que configura improbidade deve ser realizada com cautela, diante da gravidade da sanção prevista de inelegibilidade por um prazo de oito anos. Farta tem sido a jurisprudência eleitoral nesse sentido:

[...] 2. A redação antiga da citada causa de inelegibilidade não exigia o ato doloso de improbidade administrativa, mas a jurisprudência do TSE assentava que, 'para que incida a inelegibilidade da questionada letra g, firmou-se na jurisprudência do Tribunal ser necessário que a rejeição das contas tenha por motivos vícios insanáveis e característicos de improbidade administrativa do responsável' [...] 3. A nova redação da causa de inelegibilidade da alínea g, introduzida pela LC nº 135/2010, não se revela quando a conduta configure, apenas em tese, o ato de improbidade administrativa, imperioso demonstrar que a conduta revele minimamente o dolo, a má-fé em dilapidar a coisa pública ou a ilegalidade qualificada em descumprir as normas de gestão. [...]"

[\(Ac. de 29.6.2017 no REspe nº 29860, rel. Min. Henrique Neves da Silva.\)](#)

63

[...] 2. O ultraje aos limites do art. 29-A da Lei Fundamental de 1988 qualifica-se juridicamente, para fins de exame do estado jurídico de elegibilidade, como **(i) vício insanável e (ii) ato doloso de improbidade administrativa**, independentemente do percentual que exorbita o teto de gastos constitucional [...] 3. O dolo da conduta do Presidente da Câmara Municipal que procede à realização de despesas exorbitando os tetos constitucionais do art. 29-A é presumido, circunstância que afasta, para sua caracterização, qualquer análise a respeito do aspecto volitivo do agente que praticou o ato irregular. [...]"

[\(Ac. de 1º.6.2017 no REspe nº 44196, rel. Min. Luiz Fux.\)](#)

[...] Inelegibilidade da alínea g, inciso I, art. 1º. Da LC 64/90 afastada. Contradições no aresto do Tribunal de Contas. Conduta não apontada como dolosa. **Dúvida a respeito do enquadramento da prática como vício insanável que configura ato de improbidade administrativa. Prevalcimento do direito à elegibilidade** [...] 1. No caso, o TRE Pernambucano, soberano na análise de fatos e provas, ao

---

<sup>63</sup> Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-j-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/rejeicao-de-contas/irregularidade-insanavel>. Último acesso em: 25/06/2022.

analisar a decisão que rejeitou as contas da gestão do ora agravado como Presidente da Câmara Municipal, assentou ter dúvidas em classificar a conduta que motivou a desaprovação - pagamento de diárias aos Vereadores - como insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, pois: a) nos termos da jurisprudência da Corte de Contas, o pagamento de diárias em excesso só se configura quando ultrapassa 50% dos subsídios, o que não ocorreu; b) os eventos que justificaram o pagamento das diárias aconteceram; c) afirmar que estes eventos não tinham relevância para o serviço público exigiria análise de elementos indisponíveis nos autos; d) a corte de Contas tratou a conduta como indicativa de pagamento indevido de diárias, não determinou a imputação de débito ou adoção de medidas relacionadas às diárias concedidas em excesso e tampouco classificou a conduta como dolosa. 2. **Este Tribunal já assentou que, existindo dúvida em relação à conduta do candidato, sobretudo porque a decisão do Tribunal de Contas não menciona a existência de dolo ou de culpa, merece prevalecer o direito à elegibilidade [...]**

*(Ac. de 14.3.2017 no AgR-REspe nº 3472, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho.)*

Tal entendimento é confirmado também no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), a exemplo do Mandado de Segurança n. 22.087-2<sup>64</sup>, relatado pelo Ministro Carlos Velloso, quando afirma que *“à Justiça Eleitoral compete formular juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pelos Tribunais de Contas, vale dizer, se as irregularidades configuram ou não ilegitimidade”*.

Em relação à configuração de *ato doloso de improbidade administrativa*, há controvérsia a respeito da competência:

Considerando, portanto, que foi dada ao Judiciário a palavra em caráter exclusivo, é seguro dizer que não compete à Justiça Eleitoral determinar o que constitui ‘ato doloso de improbidade administrativa de natureza insanável’. Porquanto a Constituição estabelece o devido processo legal, o vocábulo ‘devido’ deve ser entendido como o processo legal regulamentado pela Lei de Improbidade, que designa, sob a égide do princípio do juiz natural, que **a autoridade competente para processar e sentenciar o cidadão por ato de improbidade é o juiz da causa, seja este da Justiça Comum Estadual ou Federal, e**

---

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.087-2. Relator(a): ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/1996, DJ 10/05/1996. Disponível em: [https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/156130/1/Jornada\\_direito\\_eleitoral.pdf](https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/156130/1/Jornada_direito_eleitoral.pdf)

**não os Tribunais de Contas ou a Justiça Eleitoral**  
(PESSUTI, 2018, p. 381, g.n.).

Infere-se a competência dos Tribunais de Contas quando da análise do critério material da hipótese da alínea de rejeição de contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. A partir de tal, resultará uma decisão (ou parecer, no caso de irregularidade de contas anuais de prefeitos), em que serão analisados os aspectos subjetivos das condutas dos gestores.

As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas são administrativas e, por essa razão, carecem de caráter vinculativo no decisum. Elas podem ser revistas pelo Judiciário, não sendo essas decisões empecilho ou requisito obrigatório para a propositura da ação civil de improbidade.<sup>155</sup> Afinal, em razão da ausência de definitividade, o aspecto anímico, que é um dos elementares do ato ímprobo, pode ser apreciado, pois a análise dos Tribunais de Contas deve se restringir preponderantemente ao aspecto contábil, orçamentário e fiscal (AGRA, 2022, p. 68)

Em razão do limite do presente estudo, aqui não se abordarão debates mais aprofundadas sobre as definições da conduta, enquanto elemento da tipicidade na teoria do delito, no âmbito da teoria penal. Tão somente, para fins de situar as implicações para os casos de configuração de improbidade administrativa, faz-se útil firmar que não se restam mais dúvidas da necessidade da *vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado* na Lei de Improbidade Administrativa (nos artigos 9º, 10 e 11), *não bastando a voluntariedade do agente*.



### 3.2. O papel dos Tribunais de Contas Estaduais no processo Eleitoral e limites da atuação da Justiça Eleitoral

Diante da proposta de verificação dos efeitos das decisões dos Tribunais de Contas no âmbito eleitoral, especialmente após o advento das legislações mencionadas, notadamente a Lei das Inelegibilidades, a Lei da Ficha Limpa e a Lei de Improbidade Administrativa, pretende-se nesta oportunidade apresentar a interface da atuação do controle externo por meio de decretação de irregularidade pela constatação de condutas tidas como graves e ensejadoras da inscrição do agente na lista dos inelegíveis encaminhados para o respectivo Tribunal eleitoral, com a verificação do efetivo encaminhamento dado na esfera eleitoral.

Essa exigência do encaminhamento da lista dos inelegíveis encontra respaldo legal na lei que estabelece as normas para as eleições, Lei 9.504/1997. Nessa lei, com a redação dada ao §5º do artigo 11 pela Lei 13.165/2015:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia **15 de agosto** do ano em que se realizarem as eleições. [Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015](#)

(...)

§ 5º Até a data a que se refere este artigo, os Tribunais e Conselhos de Contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado (g.n.).

Dessa feita, a partir da norma geral, os Tribunais de Contas, no âmbito de suas atuações, estabelecem os procedimentos para envio da relação de responsáveis que tiveram as contas julgadas irregulares à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral. Nesse sentido, para fins de elucidação, destaca-se

a Resolução Resolução do TCU nº 241, de 26 de janeiro de 2011, do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>65</sup> que, dentre outros dispositivos, resolve:

Art. 1º Nos anos em que ocorrerem eleições, o Tribunal encaminhará à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, **até o dia cinco do mês de julho**, a relação dos responsáveis com contas julgadas irregulares, nos termos do disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, com trânsito em julgado nos oito anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição (g.n.).

Há nesse momento uma análise das razões de decidir dos órgãos de controle para averiguação da conduta a fim de verificar se trata de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. A respeito de tal, aponta-se sob ponto de vista da Justiça Eleitoral, o teor instrumental da análise técnica dos Tribunais de Contas, entendimento esse confirmado pela jurisprudência:

[...] A inclusão de nomes de agentes públicos no registro de contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado é legal, mas não tem natureza sancionatória. **É simples providência administrativa imposta por lei** para oportunizar à Justiça Eleitoral a ciência de fato que possa resultar na declaração de inelegibilidade do agente público (STJ/RMS 38.722/PR) (g.n)<sup>66</sup>.

Firma-se o entendimento, portanto, da competência da Justiça Eleitoral para declarar (ou não) a inelegibilidade de um gestor público<sup>67</sup>. Nesse sentido:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. DEPUTADO ESTADUAL. REGISTRO DE CANDIDATURA.INELEGIBILIDADE.ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS.

<sup>65</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-do-tcu-nb0-241-de-26-de-janeiro-de-2011>. Último acesso em: 05/06/2022.

<sup>66</sup> Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/>. Último acesso em 10/07/2021.

<sup>67</sup> A partir da jurisprudência da Justiça Eleitoral verifica-se uma série de casos em que as decisões dos Tribunais de Contas foram desconsideradas na análise da elegibilidade dos candidatos – por exemplo **(a)** Recurso Especial Eleitoral nº 233-83.2012.6.16.0046, relatado pelo Ministro Arnaldo Versiani, que não considerou conduta grave, no sentido da presença do dolo, a emissão de empenhos em valor superior à dotação orçamentária; descumprimento de norma constitucional (art. 29-A, parag 1.) com gastos com pessoal e encargos sociais acima dos 70% previstos; (Recurso Especial Eleitoral nº 33.224, Carapebus/RJ, Acórdão de 21.08.2014, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, Publicação: DJE, Tomo 181, Data: 26.09.2014, p. 45-46) ou ainda **(b)** o descumprimento da Lei 8.666/93 a respeito de ausência e fracionamento de licitação (Recurso Ordinário nº 58.536, Vitória/ES, Acórdão de 03.10.2014, rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, rel. designado Min. Gilmar Ferreira Mendes, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data: 03.10.2014).

IRREGULARIDADE INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CONFIGURAÇÃO. PROVIMENTO. **O Tribunal Superior Eleitoral entende que nem toda rejeição de contas enseja a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90. Cabe à Justiça Eleitoral verificar a presença de elementos mínimos** que revelem má-fé, desvio de recursos públicos, dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade, grave violação a princípios, dentre outros, isto é, circunstâncias que revelem a lesão dolosa ao patrimônio público ou o prejuízo à gestão da coisa pública. 2. No caso dos autos, a despeito de a irregularidade consistir na ausência de concurso público para o preenchimento do quadro de servidores do Consórcio Intermunicipal para Conservação e Manutenção de Vias Públicas Municipais, verifica-se que os serviços foram efetivamente prestados pelos funcionários contratados e que, ademais, havia controvérsia acerca da natureza jurídica do consórcio público. 3. Agravo regimental provido para, sucessivamente, dar-se provimento ao recurso especial eleitoral e deferir-se o pedido de registro de candidatura do agravante. (Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº121.676, São Paulo/SP, Acórdão de 11.11.2014, rel. Min. João Otávio de Noronha, Publicação:PSESS – Publicado em Sessão, Data: 11.11.2014)

Outra decisão no âmbito da jurisprudência que merece destaque refere-se ao entendimento firmado no TRE/ES que deferiu o registro de candidatura, por não se verificarem elementos mínimos que caracterizassem ato doloso de improbidade administrativa, vez que não havia comprovada má-fé do gestor público, desvio de recursos públicos em benefício próprio ou de terceiros, dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade ou outras condutas prejudiciais à gestão. Desse acórdão podemos evidenciar:

Ementa: ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO.CANDIDATO AO CARGO DE DEPUTADO FEDERAL. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO. INCIDÊNCIA NA INELEGIBILIDADE REFERIDA NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. AUSÊNCIA DE REQUISITO. 1. **A inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta pela decisão que desaprova as contas do gestor de recursos públicos, mas pode ser efeito secundário desse ato administrativo, verificável no momento em que o cidadão requerer o registro de sua candidatura.** 2. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido a irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de

oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. 3. Vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa. Na linha da jurisprudência do TSE, “a insanabilidade dos vícios ensejadores da rejeição das contas, para fins de inelegibilidade, decorre de atos de má-fé e marcados por desvio de valores ou benefício pessoal” (AgR-REspe nº 631-95/RN, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 30.10.2012).

A pretensão deste capítulo foi averiguar, na esfera judicial, a aplicabilidade da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei nº 64/90, que agora, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010 e com as recentes modificações na Lei de Improbidade e na Lei de Inelegibilidade, fizeram com que a rejeição das contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas contenha, para fins de afastamento do indivíduo do pleito eleitoral, irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecorrível do órgão competente.

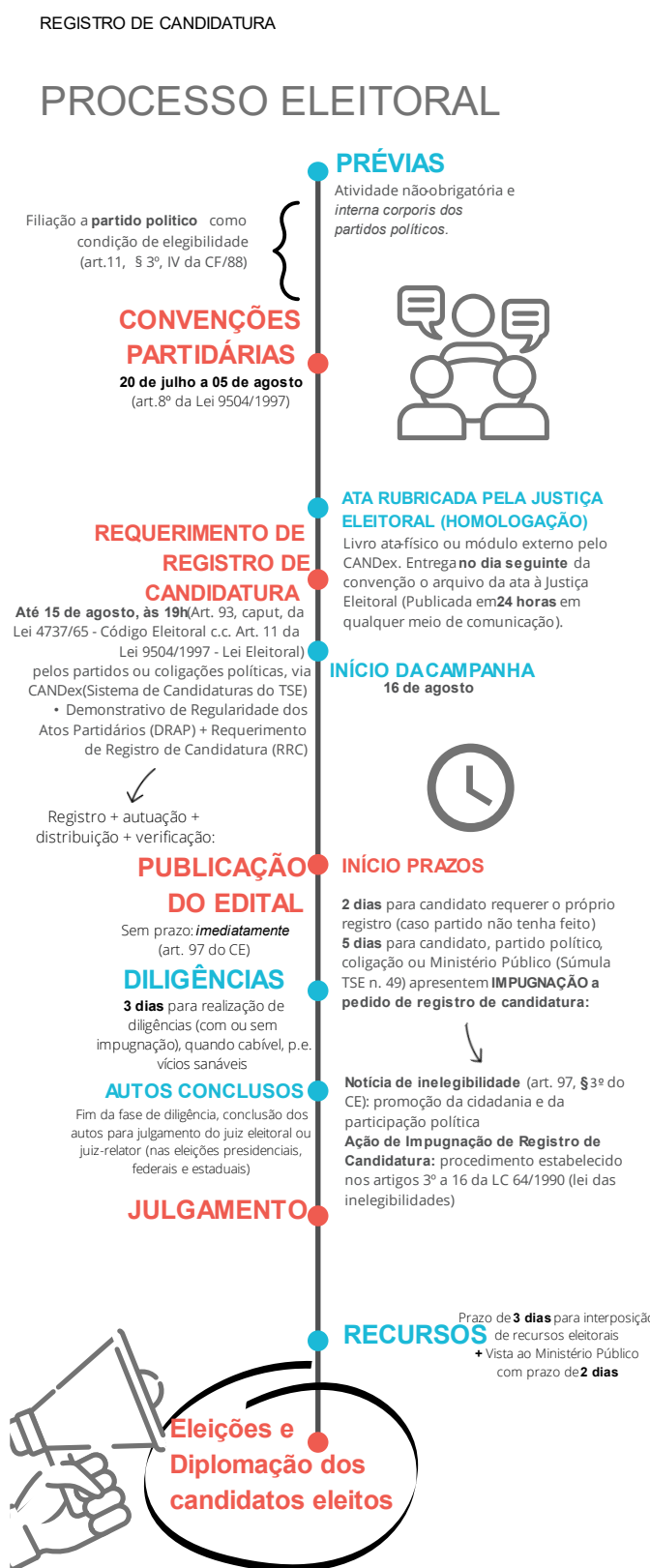
A Justiça Eleitoral, desse feito, terá a competência da verificação dos elementos mínimos que revelem o ato praticado como modalidade dolosa. Nesse sentido, evocando o princípio da proporcionalidade, defende Marçal Justen Filho que *é perfeitamente possível, senão obrigatório, punir condutas irregulares ilícitas praticadas por agentes estatais. Mas isso não autoriza a impor sanção de improbidade para toda e qualquer conduta administrativa irregular* (JUSTEN FILHO, 2021, p. 863).

Pelo que se depreende das decisões consultadas oriundas da jurisprudência eleitoral, previamente às restrições impostas pelas legislações eleitorais, especialmente nos anos subsequentes a vigência da Lei da Ficha Limpa, depreende-se uma série de decisões casuísticas sobre a inelegibilidade, sem definição de critérios objetivos para a interpretação e aplicação do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Por parte das Cortes de Contas, por sua vez, verifica-se a ausência de caracterização clara e uniforme da natureza insanável da irregularidade decorrente da prática de ato doloso de improbidade administrativa.

### 3.3. O Processo eleitoral a partir do registro da candidatura

## GRÁFICO 3

### Fluxo eleitoral a partir do registro de candidatura



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A partir do exame previamente apresentado da conceituação e condições para incidência da inelegibilidade – especialmente para os casos da hipótese de rejeição de contas –, pode-se inferir a necessidade, para os propósitos do presente estudo, de abordar o processo eleitoral, as exigências legais e as etapas processuais para o efetivo reconhecimento da inelegibilidade.

Nesse sentido, inicialmente há que se fazer a ressalva da necessidade do trânsito em julgado da condenação para a aplicação dos efeitos da inelegibilidade, eis que, nos termos do artigo 16-A da Lei 9.504/1997<sup>68</sup>, poderá exercer de fato as prerrogativas de candidato enquanto houver recurso pendente, mesmo que o registro da candidatura seja indeferido:

Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja sub judice poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

A partir do Gráfico 3, com a elucidação das principais etapas do processo eleitoral desde a definição dos candidatos, por meio das convenções partidárias – sendo essa uma exigência legal –, passando pelas formalidades do registro da candidatura até a publicação das decisões e a consequente participação no pleito, podemos perceber primeiramente a celeridade característica dos processos eleitorais. Nesse sentido, as legislações mais recentes, tanto da Lei 13.165/15, quanto as normativas do TSE (Resolução TSE n. 23.609 de 2019, com as alterações da Resolução n. 23.675, de 2021), além das diretrizes de organização das eleições como um todo, deram ênfase aos prazos. Sobre tal, discorre José Jairo Gomes:

Dada urgência reclamada pelas eleições, o processo em foco é amplamente influenciado pelo princípio da celeridade. Até 20 dias antes da data do pleito todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados, e os respectivos recursos

---

<sup>68</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Último acesso: 20/07/2022.

nas instâncias ordinárias devem estar julgados, e publicadas as decisões a eles relativas (CE, art. 93, § 1º; LE, art 16, § 1º). Por isso, o processo de registro de candidatura tem prioridade sobre quaisquer outros (...) com prazos contínuos e peremptórios (LC 64/90, art. 16) (GOMES, 2019, p. 391)

Estabeleceu a Lei 13.165, de 2015<sup>69</sup> (que alterou o Código Eleitoral e a Lei das Eleições), o limite temporal da data de 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, até às 19h, para o pedido do registro da candidatura pelos partidos ou coligações políticas, incitando a instauração de um processo. Para os fins do presente trabalho, de enfoque na inelegibilidade, cumpre destacar que é justamente nessa oportunidade da formalização do pedido de registro da candidatura que as condições de elegibilidade e causa de inelegibilidades devem ser aferidas<sup>70</sup>.

O pedido de registro dá-se por meio do Sistema de Candidaturas – Módulo Externo (CANDex), desenvolvido pelo Tribunal Superior Eleitoral, com os formulários Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) – incidindo sobre as informações, respectivamente, os documentos referentes aos atos partidários e os dos candidatos de modo individualizado para comprovar o atendimento das condições de elegibilidade.

Após à solicitação de registro de candidatura perante a Justiça Eleitoral, feita a devida distribuição do processo e verificação da documentação

---

<sup>69</sup> **Lei 4737/1965:** Art. 93. O prazo de entrada em cartório ou na Secretaria do Tribunal, conforme o caso, de requerimento de registro de candidato a cargo eletivo terminará, improrrogavelmente, às dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) . Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Último acesso: 15/07/2022.

**Lei 9504/1997:** Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. § 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Último acesso: 15/07/2022.

<sup>70</sup> José Jairo Gomes alerta, nesse sentido, que não se deve confundir aferição com existência das condições, já que se pode vislumbrar (in)elegibilidades supervenientes (GOMES, 2019, p. 387).

apresentada, publica-se *imediatamente* o edital, dando ampla divulgação das solicitações de registro – sem prazo certo, conforme previsão do art. 97 do Código Eleitoral. Quando da ocasião dessa publicação, inicia-se a contagem do prazo de 5 (cinco) dias para que candidato, partido político, coligação ou Ministério Público (que não tenha nos dois anos anteriores disputado mandato eletivo, integrado diretório de partido político ou exercido atividade partidária) apresentem a AIRC (Ação de Impugnação de Registro de Candidatura). Nesse sentido, destaca-se a Súmula TSE n. 49 sobre o *dies a quo* para a propositura da ação, cujo prazo, destaque-se, é decadencial:

O prazo de cinco dias, previsto no art 3º da LC 64/90, para o Ministério Público impugnar o registro **inicia-se com a publicação do edital**, caso em que é excepcionada a regra que determina a sua intimação pessoal (g.n.).

Decorrido o prazo de cinco dias para a impugnação e tendo transcorrido *in albis*, o juiz abre vista ao representante do Ministério Público, na qualidade de *custo legis*. Tendo cumprido tais etapas, dar-se-á início à possibilidade de período de diligências, na forma de um poder-dever do juiz, que pode assinalar o prazo de 3 dias para adequar o processo de registro, eventualmente sanando irregularidades na documentação apresentada, com a devida notificação dos interessados – partido ou candidato.

Esse momento de busca por elementos de convicção por parte do juiz tem limitação do artigo 141 do Código de Processo Civil, pela qual *o juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte*. No entanto, será oportuno verificar inelegibilidades originárias ou cominadas – sendo, respectivamente aquelas que consistem em ausência de alguma condição de elegibilidade ou relativa à posterior perda da elegibilidade. Assim, caso o candidato tenha sido, por exemplo, condenado ao ressarcimento ao erário com a devida decretação de suspensão dos direitos políticos, deverá o juiz indeferir o registro de candidatura, declarando, nesse caso, a inelegibilidade cominada.



Nessa perspectiva, o juiz eleitoral no curso da análise do pedido de registro de candidatura, ainda que não haja impugnação, ampara-se na cognição judicial para, dentro dos limites do processo, buscar fatos que possam suscitar o indeferimento do pedido, como forma de proteção ao sistema eleitoral. Nesse sentido, dispõe a LC 64/1990<sup>71</sup>:

Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.

Por outro lado, no andamento do processo eleitoral, caso não incida qualquer espécie de inelegibilidade ou fato suscitado pelo juiz eleitoral para esse entendimento, haverá o deferimento do registro de candidatura, sobre o qual caberá Recurso do Ministério Público ou Ação de Impugnação para os demais interessados.

A partir da relação processual firmada pelo pedido do registro de candidatura, inicia-se a possibilidade de fiscalização do processo eleitoral, por meio de alguns instrumentos. Nessa perspectiva, apresenta-se *notícia de inelegibilidade*, em que eleitor ou associação constituída, informa o juiz eleitoral sobre a existência de inelegibilidade – sem prejuízo da ação autônoma de impugnação do referido pedido de registro, conforme previsão do artigo 3º da LC 64/1990<sup>72</sup>. Conforme menciona José Jairo Gomes, “*tecnicamente, a ‘notícia*

---

<sup>71</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm). Último acesso: 22/07/2022.

<sup>72</sup> Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada.

§ 1º A impugnação, por parte do candidato, partido político ou coligação, não impede a ação do Ministério Público no mesmo sentido.

§ 2º Não poderá impugnar o registro de candidato o representante do Ministério Público que, nos 4 (quatro) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido atividade político-partidária.

§ 3º O impugnante especificará, desde logo, os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, arrolando testemunhas, se for o caso, no máximo de 6 (seis). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm). Último acesso em: 27/07/2022.

*de inelegibilidade' não constitui uma ação.de impugnação, mas forma de valorizar a cidadania, otimizando a participação do cidadão no processo político eleitoral” (GOMES, 2019, p. 429).*

Destaca-se ainda, embora não seja o foco da hipótese de inelegibilidade do presente estudo, para fins de menção dos instrumentos fiscalização do processo eleitoral, há a *Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)*, prevista no art 22, XIV, da LC 64/1990 – para casos de evidente abuso de poder econômico ou captação ilícita de sufrágio. Firme tem sido a jurisprudência eleitoral no sentido da definição do escopo desse tipo de ação: *se firmou a jurisprudência deste Tribunal no sentido de admitir-se a ação de investigação judicial até a diplomação, não sendo a impugnação ao registro via própria para apurar eventual abuso de poder. II. Recurso a que nega provimento (RO n. 593, julgado em 03/09/2002, rel. Min Sálvio de Figueiredo. TSE. Ac. N. 20.134, de 10/09/2002 – JURISTSE 7:94/95-96).*

A *Ação de Impugnação de Registro de Candidato (AIRC)* como instrumento do processo eleitoral, por sua vez, configura-se como uma ação incidental à ação de pedido de registro, sob jurisdição contenciosa, com o propósito de atacar algum fato ilícito gerador de inelegibilidade cominada – dentre as quais encontram-se a hipótese de rejeição de contas, tema do presente estudo. Tais ações tramitam em conjunto, com procedimentos uniformes, resultando em uma sentença única, de modo a conferir segurança jurídica ao encaminhamento pretendido de definir se o candidato está – ou não – apto a concorrer no pleito.

Apresentados os instrumentos fiscalizatórios do processo eleitoral, cabe ainda explorar os recursos eleitorais antes do trânsito em julgado do processo – recursos esses que foram analisados para fins do estudo de caso apresentado no capítulo 4. Para tanto, aponta-se o prazo geral estipulado no

Código Eleitoral e na LC 64/1990 de 3 dias<sup>73</sup> para interposição de recursos eleitorais.

José Jairo Gomes resume a sistemática recursal da seguinte forma (GOMES, 2019):

**TABELA 1**  
Sistemática Recursal Eleitoral

<b>Eleições Municipais</b>	<b>Eleições Gerais (federais e estaduais)</b>	<b>Eleições Presidenciais</b>
(i) Recurso eleitoral para TRE (perante juiz eleitoral); (ii) Recurso Especial Eleitoral (REspel) (perante Presidente TRE); (iii) Acórdãos do TSE são impugnáveis por Recurso Extraordinário - RE. Por falta de previsão legal, não é cabível Recurso Ordinário (RO).	(i) Recurso ordinário (RO) para casos de inelegibilidade; (ii) Recurso Especial (REspel) se não se referir a causa de inelegibilidade – por exemplo se for sobre alguma condição de elegibilidade. (iii) Súmula TSE 64: Contra acórdão que discute simultaneamente, condições de elegibilidade e de inelegibilidade, é cabível o Recurso Ordinário; (iv) Recurso Extraordinário contra acórdão do TSE.	(i) Recurso Extraordinário (RE) para o Supremo Tribunal Federal (STF)

FONTE: (GOMES, 2019, p. 462). Tabela elaborada pela autora, 2022.

Diante da celeridade exigida das matérias eleitorais, pelo propósito de não interferir indevidamente no processo eleitoral, absorve-se também no âmbito recursal ritos com prazos diminutos, com prevalência do princípio da irrecorribilidade das decisões interlocutórias. Findo o prazo da fase probatória, cumpridas as formalidades processuais e esgotado o prazo para as alegações finais<sup>74</sup>, devem os autos serem conclusos – seja pelo juiz eleitoral, no caso das eleições municipais, seja ao juiz-relator no Tribunal, no caso das eleições presidenciais e gerais.

<sup>73</sup> No entanto, faz-se a ressalva da exceção advinda da Lei 9507/1997 de prazo de 24 horas para hipóteses de pedido de direito de resposta e infrações às normas sobre propaganda eleitoral, previsto no artigo 58, § 1º, I da referida normal.

<sup>74</sup> Note que naquelas manifestações em que o Ministério Público não figurar como autor, deverá se manifestar sobre o mérito, no prazo de dois dias.

Nesse ponto, destaca-se ainda o artigo 93, IX da Constituição<sup>75</sup>, que firma a necessidade de fundamentação do ato decisório, sob pena de nulidade – já que o efeito de restrição de direitos, por meio da inelegibilidade – trata de severa consequência. Nos termos dos artigos 8º e 13 da LC 64/1990, tal decisão deve ser proferida em três dias.

Nas instâncias *ad quem*, notadamente TRE ou TSE, após a distribuição do recurso ao relator, os autos são remetidos ao Ministério Público Eleitoral, para apresentar parecer no prazo de dois dias. O Ministério Público Eleitoral, cumpre destacar, apresenta legitimidade recursal, mesmo que não tenha apresentado impugnação anterior<sup>76</sup>, pois age como fiscal da ordem jurídica eleitoral.

Após a manifestação do parecer do Ministério Público, os autos são remetidos ao relator que, no âmbito de sua atuação, poderá (i) não conhecer do recurso ou negar-lhe seguimento; (ii) negar provimento ao recurso contrário a súmulas do TER, TSE, STF ou STJ; (iii) prover o pedido de recurso; (iv) intimar as partes para manifestarem sobre fato superveniente; (v) apresentar o recurso para julgamento (GOMES, 2019, p. 463).

---

<sup>75</sup> 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 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Último acesso: 20/07/2022.

<sup>76</sup> Nesse sentido, o STF firmou entendimento de que a Súmula 11 do TSE não se aplica ao Ministério Público Eleitoral. Essa Súmula dispõe que: *No processo de registro de candidatos, o partido que não o impugnou não tem legitimidade para recorrer da sentença que o deferiu, salvo se se cuidar de matéria constitucional*. Ac.-TSE nº 22578/2004: aplicação desta súmula a todos os legitimados a impugnar registro de candidatura. Ac.-TSE nºs 12371/1992, 13058/1992, 13268/1996, 14133/1996 e Ac.-TSE, de 19.12.2006, no REspe nº 27967: legitimidade recursal do Ministério Público Eleitoral, ainda que não haja impugnado o pedido de registro de candidato. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-11>. Último acesso: 23/07/2022.

Finalmente, na sessão de julgamento, segue-se o rito de relatório, manifestações das partes e do Ministério Público pelo prazo de dez minutos. O acórdão prolatado deve ser lido e publicado na própria sessão. Feito o percurso pelos procedimentos eleitorais na fase recursal, nota-se a primazia da celeridade, obedecidas às oportunidades de contrarrazões e contraditório às partes, mas tendo como pressuposto a cautela com a aproximação do pleito e da necessidade de prover segurança jurídica ao processo eleitoral.

#### **4. Estudo de caso: Efetividade das decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nas eleições de 2016 e 2020, com foco em Presidentes de Câmaras de Vereadores**

Findo o estudo descritivo-analítico, com pesquisa bibliográfica de posicionamentos doutrinários, normativos, documentais e jurisprudenciais, pretendeu-se agregar o viés prático por meio de um estudo de caso, com coleta de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e das instâncias da Justiça Eleitoral, como forma de averiguar a efetividade das decisões do controle externo no âmbito eleitoral, interpretando os dados coletados, de modo a contribuir academicamente com os resultados aferidos.

##### **4.1. Lista de responsáveis por contas julgadas irregulares no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**

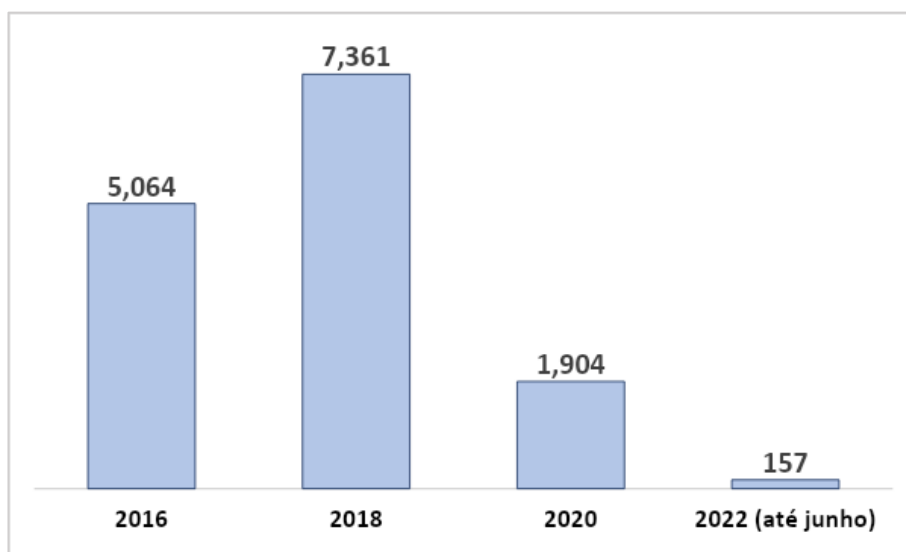
Inicialmente, destaca-se o cumprimento do disposto no § 5º do artigo 11 da lei 9504/1997, como encaminhamento ao Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), com cópia ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) e da Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo (PRE-SP), a relação de responsáveis que, no exercício de cargos ou funções públicas, tiveram contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), com as respectivas certificações de trânsito em julgado ocorridas no período dos oito anos anteriores à data do envio.

Com o fim de dar publicidade aos atos, o TCESP disponibiliza a lista integral no sítio eletrônico, com acesso aberto a qualquer interessado: <https://www.tce.sp.gov.br/relacao-de-responsaveis-por-contas-julgadas-irregulares>. Informa ainda que a lista eletrônica é atualizada, contemplando eventuais inclusões ou exclusões de nomes que ocorram após a data do envio, conforme o limite legal determina. Aos respectivos órgãos eleitorais, o TCESP encaminha a listagem atualizada, para conhecimento, às vésperas das eleições do 1º turno.

Com o intuito de fazer uma análise da sistemática do TCE/SP, primeiramente cumpre apresentar a evolução das listas dos responsáveis com contas julgadas irregulares pelo TCE/SP. Note que tal dado configura uma quantidade absoluta, sem a filtragem de quais nomes porventura apareceram duplicado, em decorrência de configuração de irregularidades em mais de um exercício. No entanto, para os fins pretendidos no presente estudo, cumpre analisar o seguinte:

#### GRÁFICO 4

Relação de responsáveis por contas julgadas irregulares



Fonte: Elaborada pela autora, 2022, com base em dados extraídos do histórico da lista dos responsáveis por contas julgadas irregulares encaminhadas pelo TCE/SP ao TRE-SP.

Desse número bruto, podemos depreender duas quedas consideráveis na quantidade da listagem – originárias de alterações no procedimento de elaboração da Listagem de Responsáveis por Contas Irregulares pelo TCE/SP, a partir de interpretação e aplicação normativa.

Na primeira queda, de 2018 para 2020, podemos inferir a incidência da decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede recursal, sobre a natureza jurídica do parecer emitido pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas anuais de prefeito, bem como em relação à produção de efeitos no caso de falta de manifestação do Poder Legislativo municipal quanto à aprovação ou rejeição. Tal entendimento do Supremo Tribunal Federal foi consolidado e teve seus efeitos irradiados a partir do trânsito em julgado dos Recursos

Extraordinários 848.826/Ceará e Recurso Extraordinário 729.744/Minas Gerais, que se deram respectivamente em 08/10/2019 e 15/10/2019.

Conforme apresenta o acórdão do Recurso Extraordinário 729.744 que tratou a matéria<sup>77</sup>:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, **fixar tese nos seguintes termos: 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.** Vencidos Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux. Brasília 17 de agosto de de 2016. [T.J. em 08/10/2019].

Do Recurso Extraordinário 848.826, podemos extrair a seguinte tese:

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

(...)

IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, **a apreciação das contas de prefeito, 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**<sup>78</sup>.

O segundo momento de inflexão refere-se ao período de 2020 para 2022 (ainda não consolidado), de incidência da LC 184 de 29 de setembro de 2021,

---

<sup>77</sup> Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>. Último acesso em: 15/07/2022.

<sup>78</sup> Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>. Último acesso em: 15/07/2022.



que alterou a LC 64/1990, excluindo a incidência da inelegibilidade dos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e com condenação exclusiva ao pagamento de multa, entrando em vigor na data de sua publicação.

Podemos destacar ainda, nessa fase de preparo e definição dos critérios para a composição da lista por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, de uma interpretação bastante restritiva, que justifica a acentuada queda no número, de modo a inclusão somente dos responsáveis por contas anuais julgadas irregularidades. Nessa deliberação, além dos prefeitos<sup>79</sup>, cuja incidência já havia sido afastada diante da tese de repercussão geral do STF supramencionada, ao limitar aos balanços anuais, elimina da incidência os processos de prestação de contas, por exemplo os decorrentes de repasses ao terceiro setor.

---

<sup>79</sup> A única causa possível de inclusão de Prefeitos na lista de responsáveis encaminhadas pelo TCESP ao TRE-SP consiste nos casos de irregularidade de contas de recursos repassados fundo a fundo, por meio de recursos do Estado ou Município.

## 4.2. Justificativa do recorte escolhido para o estudo de caso

Como forma de complementar e verificar algumas das hipóteses pretendidas, este último capítulo destina-se ao estudo de caso. Nessa perspectiva:

é possível caracterizar o “estudo de caso” como uma estratégia metodológica de construção de um objeto empírico muito bem definido e específico, potencialmente revelador de aspectos e características de uma problemática que não seriam facilmente acessados por intermédio de outras estratégias. Tomado dessa forma, o estudo de caso nos convoca a mergulhar profundamente em um fenômeno e a observar a partir de variadas fontes e perspectivas. E, justamente por isso, boa parte do trabalho está em restringir e recortar o caso, explicitando suas fronteiras (MACHADO, 2017, 361).

Destarte, o estudo de caso foi organizado em um banco de dados delimitado ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e de incidência temporal das eleições de 2016 e 2020. A aplicação prática dar-se-á por meio do desenvolvimento da tabulação relação dos responsáveis com contas julgadas irregulares apresentadas pelo órgão de controle e o resultado de inelegibilidade declarado pela Justiça Eleitoral, verificando quantitativamente o grau de incidência sobre o resultado prático final. O uso de instrumentos de tabulação dos dados, extraídos dos sites oficiais do TCE-SP e do TRE-SP e TSE, por meio do Excel, propicia o manejo das informações e permite análises estatísticas, bem como o cruzamento e filtro das informações pretendidas, servindo aos objetivos pretendidos inicialmente nesta proposta de trabalho – conforme será demonstrado a seguir.

A demarcação do estudo de caso a partir do ângulo dos Presidentes de Câmara serve ao propósito de prover uma estatística de competência inequívoca do Tribunal de Contas, em que, em São Paulo, se realiza um trabalho sólido de fiscalização de contas, com análise de documentação e visitas *in loco* em todas as Casas Legislativas anualmente.

Além disso, considera-se a jurisprudência firmada pelo TSE<sup>80</sup> de que os Tribunais de Contas detêm competência constitucional para julgar as contas dos Presidentes das Câmaras Legislativas, por decorrência do art. 71, II c.c. art. 75 da CF/88. Dessa forma, diferentemente dos prefeitos em que há a emissão de parecer prévio pendente de julgamento pelas respectivas Câmaras de Vereadores, no caso dos Presidentes de Câmara há o julgamento de fato, propiciando uma análise precisa dos dados e dos efeitos decorrentes na seara eleitoral.

---

<sup>80</sup> Precedentes: TSE, AgR–RESPE n. 364–74/SP, Rel. Min. Rosa Weber, DJE 06/04/2017; TSE, RESPE n. 17751/SP, Rel. Min. Luciana Lossio, DJE 07/04/2017; TSE, RESPE n. 140–75/BA, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE 27/03/2017; TSE, RESPE n. 46–82/PI, Rel. Min. Herman Benjamin, PSESS 29/09/2016; TSE, AgR–Respe 32239, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, PSESS 03.12.08.

### **4.3. Metodologia do estudo de caso**

Com a finalidade de apresentar a metodologia empregada na coleta – e, posteriormente, na análise – dos dados, apresenta-se o passo a passo:

#### **a) Cópia dos arquivos digitais**

i. TCESP: Arquivo tabela/excel com a relação de responsáveis por contas julgadas irregulares para a Justiça Eleitoral, disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/relacao-de-responsaveis-por-contas-julgadas-irregulares>.

ii. Na Justiça Eleitoral por meio do Portal de Dados Abertos do TSE (<https://dadosabertos.tse.jus.br/>) por meio do seguinte caminho no sítio eletrônico: Portal de Dados Abertos do TSE Estatísticas> Conjunto de Dados> No grupo de candidatos > Escolher o ano (2020) (2016)> Planilha Candidatos > Link disponível para baixar arquivo Excel.

**b)** Da lista do TCESP fez-se uma filtragem dos dados, organizando as colunas e compilando os nomes dos responsáveis para o propósito pretendido – Presidentes de Câmara que constavam na relação de responsáveis por contas julgadas irregulares encaminhadas para as eleições de 2016 e 2020.

**c)** Da lista de candidatos da Justiça Eleitoral, extraiu-se um arquivo extensão .zip com arquivos separados por UF, delimitando-se para os arquivos Consulta\_cand\_2016\_sp e Consulta\_cand\_2020\_sp – focos do presente estudo;

**d)** Cruzamento de tabelas via Excel, com filtragem dos dados pelo número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) como denominador comum, chegando a uma única tabela com elementos iniciais mínimos: CPF e Nome Completo.

**e)** A partir dessa tabela inicial, foi-se construindo alguns parâmetros para análise:

i. inserção de coluna indicando (sim/não) se o imputado responsável pelo TCESP foi candidato na correspondente eleição;

ii. cargo concorrido (vereador, prefeito e vice-prefeito);

iii. município;

iv. detalhe do registro (deferido/indeferido/deferido com recurso/indeferido com recurso/renúncia);

v. número protocolo (válido somente para 2016);

vi.número do processo.

f) Consolidada a tabela com as informações mencionadas, deu-se a fase de consulta às decisões proferidas, por meio do sítio eletrônico: <https://www.tre-sp.jus.br/servicos-judiciais/acompanhamento-processual>. Nesse momento, realizou-se a pesquisa dos Presidentes de Câmara que constavam da lista do TCESP e foram candidatos nas eleições municipais, totalizando 137 e 142 responsáveis, respectivamente em 2016 e 2020.

i. A esse respeito, cumpre destacar que as pesquisas das eleições investigadas foram realizadas sob métodos diferentes, decorrentes das tecnologias empregadas e da instalação do processo eletrônico no interim entre uma e outra no âmbito eleitoral. Dessa forma, em 2016, o acompanhamento processual deu-se em duas etapas: a primeira, por meio do *Push de processos físicos* (Sistema de Acompanhamento Processual do TSE: <https://sadppush.tse.jus.br/sadpPush/>). Nessa ocasião, após a escolha do Tribunal (TRE-SP), a busca no processo físico efetiva-se pelo número do protocolo da planilha com o ano. A pesquisa foi realizada por todo o andamento do processo, com a identificação e análise das correspondentes sentenças proferidas pelas zonas eleitorais (1ª instância). Os acórdãos do TRE e TSE em 2016 eram disponibilizados em outro *site* – Consulta de jurisprudência do TSE (<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>), com os filtros TSE e São Paulo. Para encontrar as decisões deste estudo, foi inserido no campo pesquisa livre: o primeiro bloco numérico do processo, antes da indicação do ano – campo de sete dígitos, conforme indica a Resolução CNJ 65/2008 que trata da uniformização do número dos processos no poder judiciário. Essa análise foi realizada caso a caso, com a busca pelas decisões (acórdãos e decisões monocráticas), com a catalogação em pastas digitais organizadas pelo nome do candidato e contendo os arquivos com o inteiro teor das diferentes instâncias.

ii. Em 2020, por sua vez, frente ao processo eletrônico amplamente difundido, o acompanhamento processual deu-se pela consulta pública unificada – PJE (<consultaunificadapje.tse.jus.br>), que, conforme o nome prevê, contemplou a pesquisa para todas as instâncias em um único sítio,

facilitando o acesso. A busca, nesse caso, deu-se pelo CPF do candidato. A partir de tal, era selecionado o processo que constava da planilha originária de cruzamento de dados iniciais, pois ao responsável podia ter ocorrência de outros processos.

**g)** tabelamento das informações colhidas de acordo com as instâncias julgadoras, com os seguintes critérios: Justiça eleitoral: sentença (data/decisão do registro de candidatura deferido-indeferido/indicação se teve menção à decisão do TCESP); TRE: Recurso Eleitoral (data/decisão/data de embargos/decisão). TSE Recurso Especial Eleitoral (data/decisão/agravo/decisão/embargos/decisão). Foram tabuladas ainda as situações de Renúncia, perda superveniente do interesse recursal e a data do trânsito em julgado.

## **4.4. Resultados**

### **4.4.1. Resultados gerais**

A partir do tabelamento das informações, com a síntese das decisões, apresenta-se o detalhamento de todo o caminho percorrido em cada registro de candidatura até o trânsito em julgado. A tabela completa está disponível no Anexo III do presente estudo.

Para detalhamento desse fluxo, tem-se como ponto de partida a decisão proferida pelo juiz eleitoral em primeira instância, a partir de qual é possível quatro encaminhamentos: (1) Deferimento do Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) sem considerar o julgamento de conta irregular pelo TCESP; (2) Deferimento do RRC sopesando a existência de decisão irregular no âmbito do TCESP; (3) Indeferimento do RRC, por motivos diversos do que o julgamento de conta irregular pelo TCESP; (4) Indeferimento do RRC, com a decisão do TCESP incorporada nas razões de decidir.

Após o julgamento de primeira instância, com base na existência (ou não) de recursos interpostos, o seguimento do tramite foi demonstrado sinteticamente por meio da imagem do fluxo, constantes dos Anexos I e II deste trabalho. A partir dos elementos mencionados, apresenta-se a seguir quadro resumo das informações:

**TABELA 2**  
Quadro resumo dos resultados

	Eleições 2016	Eleições 2020
<b>A)</b> Responsáveis por Contas Irregulares TCESP (Presidentes de Câmaras)	411	385
<b>B)</b> Não foram candidatos (n° absoluto e % B/A)	274 (66,7%)	243 (63,1%)
<b>C)</b> Foram candidatos (n° absoluto e % C/A)	137 (33,3%)	142 (36,9%)
<b>D)</b> Registros de Candidatura Deferidos (n° absoluto e % D/C)	77 (56,2%)	91 (64,1%)
<b>D.1)</b> Deferimentos sem menção às decisões do TCESP (n° absoluto e % D.1/C)	57 (41,6%)	57 (40,1%)
<b>E)</b> Registros de Candidatura Indeferidos (n° absoluto e % E/C)	47 (34,3%)	44 (31,0%)
<b>E.1)</b> Indeferimentos com menção às decisões do TCESP (n° absoluto e % E.1/C)	46 (33,6%)	37 (26,1%)
<b>F)</b> Sentenças proferidas em 1ª Instância pelo indeferimento TCESP (n° absoluto e % F/C)	46 (33,6%)	54 (38,0%)
<b>F.1)</b> Decisões de 1ª Instância revertidas em sede recursal - TRE/TSE (n° absoluto e % F.1/F)	4 (8,7%)	17 (31,5%)
<b>G)</b> Julgamentos de mérito realizados pelo TRE (n° absoluto e % G/C)	49 (35,8%)	63 (44,4%)
<b>H)</b> Julgamentos de mérito realizados pelo TSE (n° absoluto e % H/C)	30 (21,9%)	25 (17,6%)
<b>H.1)</b> Convergência de decisões entre o TRE/TSE (n° absoluto e % H.1/H)	28 (93,3%)	23 (92,0%)

Fonte: Elaborada pela autora, 2022.



A partir da análise da Tabela 2 podemos depreender algumas considerações.

Primeiramente, destaca-se a informação aferida, a partir da lista geral, da quantidade daqueles que, já constando da lista de responsáveis que tiveram suas contas rejeitadas, optaram em não serem candidatos em um novo pleito. Ainda que não possamos inferir a causa dessa desistência em concorrer a um cargo eletivo naquela oportunidade, podendo incidir as mais variadas motivações, merece destaque que o número de não-candidatos superou 60% nas duas eleições investigadas. Podemos indagar, nesse sentido, se a inclusão na lista encaminhada pelo Tribunal de Contas à Justiça Eleitoral, mesmo antes da constatação de inelegibilidade, já seria um fato ensejador dessa mencionada desistência – abarcando cerca de 2/3 do total dos casos constantes da lista.

Em relação ao registro da candidatura pela Justiça Eleitoral, podemos apontar que em mais da metade dos casos de Presidentes de Câmara analisados (56,2% em 2016 e 64,1% em 2020) houve o deferimento do pedido, possibilitando a participação no pleito eleitoral, mesmo constando da lista de responsáveis por contas irregulares. Desses, em ambos os anos eleitorais estudados, 57 candidatos (correspondendo a mais de 40% do total de candidaturas nos dois anos), tiveram essa validação sem qualquer menção à decisão do Tribunal de Contas que provocou a inclusão na lista. Perquire-se, sob tal cenário, se tamanha proporção de deferimento e a ausência da análise dos julgamentos do controle externo pela Justiça Eleitoral dão-se em função dos prazos exíguos atinentes do processo eleitoral, como forma de garantir a celeridade, implicando, por conseguinte, na impossibilidade de análise em tempo hábil e com a profundidade necessária de todos os casos.

Considerando a competência do juiz no âmbito eleitoral de possibilidade de decisão<sup>81</sup>, conforme já explorado no capítulo sobre as competências da

---

<sup>81</sup> Conforme disposto no artigo 7º, parágrafo único da LC 64/1990 e do artigo 46 da Resolução 23.609 de 2019.

Justiça Eleitoral e jurisprudência decorrente, indaga-se ainda que, mesmo diante de ausência de eventual ação impugnatória de registro de candidatura ou de notícia de inelegibilidade, o modo como tem sido feita a absorção no âmbito eleitoral das informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas. Percebe-se uma falta de alinhamento entre os sistemas dos órgãos, de modo que as informações são remetidas, no atendimento da exigência legal de encaminhamento dos nomes dos responsáveis, mas não são acessíveis de modo automático para o juiz eleitoral, inclusive com acesso simplificado às atores das decisões no âmbito do controle das contas – o que seria de grande utilidade, tendo em vista os diminutos prazos característicos do processo eleitoral.

A respeito das situações em que tiveram os registros de candidaturas indeferidos, com menção nas razões de decidir dos fundamentos apresentados nos julgamentos das contas pelo Tribunal de Contas, percebemos uma diminuição, a partir da constatação de 46 casos em relação ao número de candidaturas total em 2016 (representando 33,6%) e de 37 casos em 2020 (26,1%). Assim questiona-se o abrandamento das razões de decidir e da importância da cognição dos elementos técnicos apresentados nas cortes de contas.

Como reforço a essa percepção, tem-se que nas eleições de 2016 a proporção de apenas 8,7% das sentenças proferidas em 1ª instância pelo indeferimento do registro da candidatura com base nas decisões do TCESP havia sido revertida em sede recursal (TRE ou TSE). Já no pleito de 2020, essa proporção cresceu significativamente para 31,5% dos casos, sugerindo mudança no entendimento jurisprudencial/normativo acerca dos impactos das decisões e do decorrente efeito de inelegibilidade.

Destaca-se por oportuno que o elevado grau de convergência das decisões emanadas pelo TRE e TSE, superior a 90% em ambas as eleições estudadas, com registro de apenas duas divergências em cada pleito, que serão objeto de análise nos resultados específicos adiante.

## 4.4.2. Resultados específicos: casos de divergência entre TRE e TSE

### 4.4.2.1. Caso Célio e o pagamento duplicado do subsídio

A partir do quadro resumo apresentado da tramitação do pedido de registro de candidatura, podemos tecer alguns comentários. No caso concreto, o então Presidente da Câmara Municipal de Penápolis – pleiteando concorrer à época ao cargo de Prefeito do mesmo município – teve as contas desaprovadas em virtude do pagamento duplicado do subsídio (no caso, R\$ 3.092,68) pela respectiva Câmara que presidia, pelo motivo do valor ter sido objeto de furto dentro das dependências da Casa Legislativa.

**TABELA 3**  
Fluxo Eleitoral do Caso Célio (2010)

<b>Eleições:</b>	Municipais (2016)
<b>Número do Processo:</b>	0000054-08.2016.6.26.0087 - Registro de Candidatura
<b>Nome do Candidato:</b>	Célio José de Oliveira
<b>Cargo pretendido:</b>	Prefeito
<b>Município:</b>	Penápolis/SP
<b>Contas rejeitadas:</b>	Câmara Municipal de Penápolis, exercício de 2010 (TC-1885/026/10)
<b>Trânsito em julgado:</b>	20/06/2013
<b>JUIZ ELEITORAL (1ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>Autor da Impugnação:</b>	Coligação Renovação e Mudança - Nasce uma Esperança (PSB, PTB e PP)
<b>Fundamento:</b>	Inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "g", da LC nº 64/1990
<b>Data da Sentença:</b>	06/09/2016
<b>Decisão:</b>	Improcedente a impugnação e deferido o registro de candidatura
<b>TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - TRE (2ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>RECURSO ELEITORAL</b>	
<b>Recorrente:</b>	Coligação Renovação e Mudança - Nasce uma Esperança (PSB, PTB e PP)
<b>Data do Acórdão:</b>	07/10/2016
<b>Votação:</b>	Por maioria (4 a 3)
<b>Decisão:</b>	Provido o recurso e indeferido o registro de candidatura
<b>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE (3ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>RECURSO ESPECIAL ELEITORAL</b>	
<b>Recorrente:</b>	Célio José de Oliveira
<b>Data da Decisão:</b>	08/11/2016
<b>Decisão:</b>	Negado seguimento ao recurso e indeferido o registro de candidatura
<b>AGRAVO REGIMENTAL</b>	
<b>Agravante:</b>	Célio José de Oliveira
<b>Data do Acórdão:</b>	06/12/2016
<b>Votação:</b>	Unânime
<b>Decisão:</b>	Desprovido o agravo regimental e indeferido o registro de candidatura
<b>EMBARGOS DE DECLARAÇÃO</b>	
<b>Embargante:</b>	Célio José de Oliveira

<b>Data do Acórdão:</b>	27/04/2017
<b>Votação:</b>	Unânime
<b>Decisão:</b>	Acolhidos os embargos de declaração e deferido o registro de candidatura
<b>Trânsito em julgado:</b>	23/08/2017

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Na análise das contas pelo TCESP levou-se em consideração o fato, com caracterização do dano ao erário e configuração de ato doloso de improbidade administrativa pelo TJ/SP, por meio de ajuizamento de ação civil pública (Apelação nº 10992-79.2014.8.26.0438). Nesse sentido, destaca-se trecho do voto do Tribunal de Contas, replicado pelo Tribunal Regional Eleitoral:

Dessa forma, indevido o reembolso realizado ao Sr. Célio José de Oliveira, eis que não cabe à Câmara Municipal se responsabilizar pelo desaparecimento de dinheiro cuja guarda não lhe competia, devendo, assim, o Responsável pelas contas em exame promover o ressarcimento integral do valor de R\$ 3.092,68 (três mil e noventa e dois reais e sessenta e oito centavos) aos cofres municipais, quantia que deverá ser devidamente atualizada com base no IPC-FIPE, até a data do efetivo recolhimento. Destaco, por fim, que o responsável foi devidamente notificado para proceder à devolução da citada quantia, mas não o fez, o que impede, neste momento, a relevação da falha. (fls. 87/89). (TC 1885/026/10. Trecho do Voto das Contas Anuais da Câmara de Vereadores de Penápolis, exercício 2010, sob relatoria do Conselheiro Dimas Ramalho. T.J. 20/07/2013).

O primeiro elemento a ser destacado refere-se à fundamentação apresentada na decisão de primeira instância, que rejeitou a impugnação apresentada pela Coligação “Renovação e Mudança Nasce uma Esperança” (PSB, PTB, PP) e deferiu o registro de candidatura. Dentre as alegações, causa estranheza a seguinte alegação do juiz eleitoral:

Ora, em que pese à época dos fatos o impugnante ocupar o cargo de presidente da câmara dos vereadores, impõe-se aplicar a ratio decidendi do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que os julgados dos Tribunais de Contas são meramente opinativos, não vinculantes e não suficientes, por si só, para tornar o candidato inelegível, pois apenas os representantes eleitos pelo povo podem fazê-lo.

Tal embasamento carece de aplicação, uma vez que os Recursos Extraordinários do Supremo Tribunal Federal ns. 729.744/MG e 848.826/DF, em regime de repercussão geral, aplicam-se aos casos de Prefeitos Municipais, em que o Tribunal de Contas emite parecer prévio e cujo julgamento será atribuição da respectiva Câmara de Vereadores. No entanto, no caso em exame, embora o candidato estivesse concorrendo no pleito ao cargo de Prefeito Municipal, o motivo ensejador da rejeição das contas e inclusão do nome na lista dos responsáveis deu-se pela análise das contas enquanto Presidente da Câmara de Penápolis, cuja aplicabilidade da competência do TCESP para o julgamento das contas é indiscutível.

Na tramitação do TRE, após votação apertada, com voto de desempate do Presidente, deu provimento ao recurso, indeferindo o registro da candidatura. Na discussão da matéria, houve convergência em relação a afastar a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea I do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, em razão da ausência de condenação à pena de suspensão aos direitos políticos.

Em relação à competência do Tribunal de Contas para o exame, na segunda instância afastou-se o [equivocado] entendimento de que o parecer seria opinativo nesse caso concreto. Nesse sentido o TRE, sob relatoria do Dr. Silmar Fernandes, alegou-se que:

o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, por ocasião do julgamento do RE 848626, que por força, da Constituição, **são os vereadores quem detêm o direito de julgar as contas do chefe do Executivo municipal**, na medida em que representam os cidadãos.

As contas em questão foram prestadas pelo Presidente da Câmara, portanto, devem ser apreciadas, como foram, pelo Tribunal de Contas.

No entanto, apesar de afastar esse entendimento e configurar o ato doloso de improbidade, analisou-se ainda no TRE-SP se o caso em exame configurou vício de natureza insanável a qual poderia resultar, à época dos fatos, inelegibilidade, nos termos do artigo 1º, I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/10. Sobre tal aspecto foi apresentado voto divergente pelo Desembargador

Cauduro Padin, considerando que a irregularidade que levou à desaprovação das contas pelo TCESP não insanável, manifestando pelo deferimento do registro de candidatura – voto esse que foi vencido, após desempate pelo Presidente.

Sobre tal aspecto, da votação apertada do caso concreto, dentre as alegações apresentadas, podemos destacar a do à época Presidente Mário Devienne Ferraz – que acompanhou o voto do relator pelo indeferimento do registro de candidatura –, fundamentada no propósito da Lei da Ficha Limpa. Para tanto, discorreu no voto de desempate que a referida Lei visou *exatamente impedir o acesso ao poder político de quem provadamente foi reconhecido pela Justiça como pessoa ímproba, não deve ele participar da disputa de novo mandato, pois necessário se faz garantir a efetiva moralidade para o seu exercício.*

No âmbito do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a decisão emanada pelo TRE foi, em linha gerais, mantida em sede de Recurso Especial e Agravo Regimental. No entanto, quando dos Embargos de Declaração houve a reversão no entendimento, com efeito modificativo para deferir o registro da candidatura.

Inicialmente, o relator da matéria nesta instância, Ministro Herman Benjamin, havia manifestado no sentido de acompanhamento do indeferimento do TRE, acolhendo os fundamentos e alegando que os vícios apresentados denotavam *mero inconformismo* e tentativa de rediscussão da matéria.

Após voto do relator, rejeitando os embargos, houve pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, com apresentação de voto-vista em sentido contrário. Além de reiterar que não houve condenação de suspensão de direitos políticos pelo TJSP, informou ainda que à ocasião relatada, já havia sido restituído aos cofres públicos o valor recebido indevidamente. Nas razões de decidir, abordou a omissão alegada pelo embargante no tocante à ofensa ao princípio constitucional da proporcionalidade, no entendimento de que os fatos alegados não seriam grave o suficiente para implicar em sanção severa como a

inelegibilidade, bastando, para tanto e em conformidade com o voto vencido proferido pelo Desembargador Cauduro Padin na segunda instância, a aplicação de multa.

No que se refere ao juízo emitido pelo TCESP, alega que nem toda a desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. I, inciso 1, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990 – para tanto apresentou uma série de jurisprudência do TSE nesse sentido<sup>82</sup>. Delimita ainda que não compete à Justiça Eleitoral uma reanálise das contas que foram desaprovadas no âmbito do Tribunal de Contas ou eventual ausência de responsabilidade do gestor, tão somente verificar os elementos mínimos para configurar a inelegibilidade. Nesse sentido, apresentou em seu voto-vista que:

**Com efeito, seria um grande paradoxo jurídico aplicar no âmbito da Justiça Eleitoral uma sanção mais grave que aquela definida pelo juízo de improbidade, que, ante todo o arcabouço probatório, concluiu que a conduta imputada ao embargante, apesar de ilegal, não enseja sequer a pena mínima de três anos de suspensão dos direitos políticos (art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/1992).**

(...)

Com efeito, o princípio da proporcionalidade funciona, aqui, como proibição de excesso do legislador (*Übermassverbot*). Para a aferição da proporcionalidade da medida legislativa, deve-se averiguar se tal medida é adequada e necessária para atingir os objetivos perseguidos pelo legislador e se ela é proporcional (em sentido estrito) ao grau de afetação do direito fundamental restringido. **Nos casos de desaprovação de contas (alínea q), quando há decisão do próprio juízo de improbidade sobre os mesmos fatos fluído pela aplicação apenas de multa), entendo que a aplicação pura e simples da norma revelaria uma evidente relação de desproporção no caso concreto entre a medida legislativa adotada e o objetivo a ser alcançado, pois a Lei da Ficha Limpa adotaria medidas que restringem direitos políticos dos cidadãos com contas desaprovadas (decisão administrativa) de forma muito mais rigorosa do que a própria decisão colegiada de improbidade administrativa, que, repita-se, aplicou apenas a - sanção de**

---

<sup>82</sup> REspe nº 2-06/PI, rei. Mm. Arnaldo Versiani, julgado em 9.10.2012; RO nº 534-30/PB, rei. Mm. Henrique Neves da Silva, em 16.9.2014; REspe nº 245-93/SC, rei. Mm. Luciana Lóssio, julgado em 29.11.2016.

**multa** (Ministro Gilmar Mendes. ED-AgR -REspe no 54-08.2016.6.26.00871SP).

Finalmente, diante da omissão alegada da proporcionalidade em sentido estrito entendeu o Ministro como motivo satisfatório para modificação do acórdão embargado, na mesma linha da jurisprudência do TSE, apresentando o voto pelo deferimento da candidatura. A posição foi acatada pelo Ministro relator, que incorporou as observações do voto-vista e a mudança do resultado.

#### **4.4.2.2. Caso Rivaldo e a relevação do descumprimento de preceito constitucional**

O presente caso também reflete a dissonância entre os entendimentos da 2ª e 3ª instância. Refere-se ao pedido de registro de candidatura do então Presidente da Câmara de Pardinho em que houve, após a publicação do edital, a notícia de inelegibilidade por parte de um eleitor, seguida da ação de impugnação pelo Ministério Público. A inelegibilidade alegada refere-se ao fato de o candidato, enquanto Presidente da Câmara, teve as contas relativas ao exercício de 2011 julgadas irregulares por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com a motivação de descumprimento do limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#) I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009\)](#) [\(Produção de efeito\)](#); Note que dos autos, desprende-se que o montante gasto no caso em exame das contas da Câmara Municipal de Pardinho, no exercício de 2011, foi de 7,19%.



**TABELA 4**  
Fluxo Eleitoral do Caso Rivaldo (2011)

<b>Eleições:</b>	Municipais (2016)
<b>Número do Processo:</b>	0000246-27.2016.6.26.0026 - Registro de Candidatura
<b>Nome do Candidato:</b>	Rivaldo Eburneo Rosa
<b>Cargo pretendido:</b>	Vereador
<b>Município:</b>	Pardinho/SP
<b>Contas rejeitadas:</b>	Câmara Municipal de Pardinho, exercício de 2011 (TC-2724/026/11) ou
<b>Trânsito em julgado:</b>	18/05/2015
<b>JUIZ ELEITORAL (1ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>Autor da Impugnação:</b>	Ministério Público Eleitoral, Aires Nelson Merlini (candidato) e Everaldo de Souza (eleitor - notícia de inelegibilidade)
<b>Fundamento:</b>	Inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990
<b>Data da Sentença:</b>	25/08/2016
<b>Decisão:</b>	Procedentes as impugnações e indeferido o registro de candidatura
<b>TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - TRE (2ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>RECURSO ELEITORAL</b>	
<b>Recorrente:</b>	Rivaldo Eburneo Rosa
<b>Data do Acórdão:</b>	21/09/2016
<b>Votação:</b>	Unânime
<b>Decisão:</b>	Negado provimento ao recurso e indeferido o registro de candidatura
<b>EMBARGOS DE DECLARAÇÃO</b>	
<b>Embargante:</b>	Rivaldo Eburneo Rosa
<b>Data do Acórdão:</b>	27/09/2016
<b>Votação:</b>	Unânime
<b>Decisão:</b>	Rejeitados os embargos de declaração e deferido o registro de candidatura
<b>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE (3ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>RECURSO ESPECIAL ELEITORAL</b>	
<b>Recorrente:</b>	Rivaldo Eburneo Rosa
<b>Data da Decisão:</b>	17/11/2016
<b>Decisão:</b>	Provido o recurso e deferido o registro de candidatura
<b>AGRAVO REGIMENTAL</b>	
<b>Agravante:</b>	Aires Nelson Merlini (candidato)
<b>Data do Acórdão:</b>	16/12/2016
<b>Votação:</b>	Unânime
<b>Decisão:</b>	Desprovido o agravo regimental e deferido o registro de candidatura
<b>Trânsito em julgado:</b>	19/12/2016

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Na primeira instância, o juiz eleitoral reconheceu como indiscutível a inelegibilidade decorrente da rejeição das contas pelo TCESP, com enquadramento expresso na art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/90, a partir da *decisão irrecorrível do órgão competente em virtude de irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade*

*administrativa, não havendo suspensão ou anulação dessa decisão pelo Poder Judiciário.* Sobre a alegação de que o valor extrapolado do disposto constitucional era ínfimo, apresentou o juiz jurisprudência ratificando ser irrelevante a indagação a respeito do percentual extrapolado para a caracterização da irregularidade<sup>84</sup>. Sobre o mérito da decisão do TCESP<sup>85</sup> retomou que não cabe ao TSE analisar o acerto ou desacerto das decisões proferidas no âmbito do controle externo.

Portanto, julgou procedentes as impugnações movidas contra o candidato, reconhecendo a inelegibilidade aplicada no caso concreto e indeferindo o registro de candidatura. Na mesma linha, no TRE houve o acompanhamento do entendimento da primeira instância, ocasião em que se negou o provimento do recurso e manteve a sentença que indeferiu o pedido de registro de candidatura do interessado. Em sede de embargos de declaração no Recurso Eleitoral no TRE, acompanhou-se o entendimento, por entender que não houve omissão, contradição, dúvida ou obscuridade na decisão combatida.

Somente a partir da análise do TSE que verificamos a divergência e mudança do entendimento. O relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, inicialmente admitiu como válida a jurisprudência do TSE em considerar irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa a rejeição das contas pelo Tribunal de Contas, com base no descumprimento dos limites de despesa impostos pelo art. 29-A da Constituição, considerando-se esse vício como apto ao enquadramento como inelegibilidade previsto na alínea g, inciso I do art. 1º da LC64/1990.

Entretanto, em seguida, utilizando-se dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, relevou a falha do limite constitucional

---

<sup>84</sup> Nesse sentido: Precedente: REspe no 115-43, rel. Min. Marco Aurélio, redator para acórdão Min. Dias Toffoli, de 9.10.2012.

<sup>85</sup> *Não há como reverter a decisão proferida em primeiro grau, uma vez que as razões do recorrente não conseguiram afastar a irregularidade motivadora da rejeição das contas, qual seja, a extrapolação do limite fixado pelo artigo 29-A, caput, 1, da Constituição, uma vez que o montante gasto equivaleu a 7,19% da receita tributária do exercício anterior, quanto a Constituição, pela Emenda Constitucional n-Q 25/00, impunha o limite de 7% (fls. 62/63 TC TC-2724/026/11)*.

extrapolado e apontou ausência, na sua percepção, dos elementos que revelem a existência de ato doloso de improbidade administrativa, devendo, portanto, prevalecer o direito fundamental à elegibilidade, dando provimento ao Recurso e, por conseguinte, deferindo o registro da candidatura. Houve a propositura de um Agravo que não teve o condão de desconstituir, mantendo-se a decisão de provimento do registro da candidatura.

#### 4.4.2.3. Caso Aurélio e a perda da faculdade processual

O caso do Presidente da Câmara de Campinas que teve as contas rejeitadas pelo TCESP no exercício de 2010 também chamou a atenção para o presente estudo com a finalidade de estabelecer o fluxo de divergências entre as instâncias no âmbito eleitoral, tendo a modificação se dado em última análise. Vejamos:

**TABELA 5**  
Fluxo Eleitoral do Caso Aurélio (2010)

<b>Eleições:</b>	Municipais (2020)
<b>Número do Processo:</b>	0600899-17.2020.6.26.0033 - Registro de Candidatura
<b>Nome do Candidato:</b>	Aurélio José Cláudio
<b>Cargo pretendido:</b>	Vereador
<b>Município:</b>	Campinas/SP
<b>Contas rejeitadas:</b>	Câmara Municipal de Campinas, exercício de 2010 (TC-1791/026/10)
<b>Trânsito em julgado:</b>	14/04/2015
<b>JUIZ ELEITORAL (1ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>Autor da Impugnação:</b>	Não houve (atuação de ofício do Magistrado com base em parecer do MPE)
<b>Fundamento:</b>	Inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "g", da LC nº 64/1990
<b>Data da Sentença:</b>	24/02/2021
<b>Decisão:</b>	Indeferido o registro de candidatura
<b>TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - TRE (2ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>RECURSO ELEITORAL</b>	
<b>Recorrente:</b>	Aurélio José Cláudio
<b>Data do Acórdão:</b>	17/05/2021
<b>Votação:</b>	Unânime
<b>Decisão:</b>	Negado provimento ao recurso e indeferido o registro de candidatura
<b>EMBARGOS DE DECLARAÇÃO</b>	
<b>Embargante:</b>	Aurélio José Cláudio
<b>Data do Acórdão:</b>	26/08/2021
<b>Votação:</b>	Unânime
<b>Decisão:</b>	Rejeitados os embargos de declaração e indeferido o registro de candidatura
<b>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE (3ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>RECURSO ESPECIAL ELEITORAL</b>	
<b>Recorrente:</b>	Aurélio José Cláudio
<b>Data da Decisão:</b>	28/01/2022
<b>Decisão:</b>	Provido o recurso e deferido o registro de candidatura
<b>Trânsito em julgado:</b>	11/02/2022

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

O presente caso teve início com o pedido de registro de candidatura em que houve a manifestação do Ministério Público Eleitoral pelo indeferimento do pedido. Das alegações da Promotora Eleitoral incidiu o juízo de irregularidade, acompanhada de multa, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo das contas da Câmara Municipal de Campinas, exercício de 2010. O Ministério Público apontou ainda que a matéria foi objeto de Recurso no âmbito do TCESP, tendo sido negado o provimento, eis que os motivos apresentados pelo recorrente não alteraram a situação processual em que foram apontadas as seguintes irregularidades: número excessivo de cargos em comissão, pagamento de horas extras acima do limite, gratificações e outras vantagens financeiras por meio de critérios não objetivos de desprovidos de provas documentais, falhas nas despesas com viagens e omissão na formalização dos gastos e fracionamento de despesas, com descontrole e falta de planejamento. O juiz eleitoral, dentro do âmbito de sua atuação, de ofício, acompanhou o entendimento do *parquet* pelo indeferimento do pedido de registro de candidatura.

Na segunda instância, em sede de Recurso Eleitoral e Embargos de Declaração, as análises convergiram com a decisão anterior, no sentido da manutenção do indeferimento do registro da candidatura. O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo “*negou provimento ao recurso eleitoral interposto e afastou a alegação de preclusão por ausência de impugnação ao pedido de registro e de notícia de inelegibilidade. Na ocasião, também conheceu dos documentos juntados a estes autos digitais pelo MPE em âmbito recursal e registrou, ainda, que foi assegurado à parte o direito de defesa e o exercício do contraditório, nos termos do Enunciado no 45 da Súmula do TSE*” (ID 156889766). A essa decisão também foram opostos embargos de declaração, que igualmente foram rejeitados no TRE

Na terceira instância, por sua vez, houve a reversão do indeferimento, com a constatação no TSE de uma falha formal de descumprimento dos prazos eleitorais. Dessa feita, não incidindo a referida reversão em argumentos suscitados pelo juízo do Tribunal de Contas – foco do presente estudo – limitaremos a explanação de que o Juízo eleitoral vinculou a sua atuação de

ofício a uma manifestação do MPE, o que se considerou agir por provocação, conhecendo de uma notícia de inelegibilidade apresentada fora do prazo e por quem tinha legitimidade, inclusive, para propor ação de impugnação ao pedido de registro, no termos e prazos previsto na legislação eleitoral<sup>86</sup>. Dessa forma, ante a exposta falha formal, deu-se provimento ao Recurso Especial Eleitoral (REspEL), deferindo o pedido de registro de candidatura pretendido pelo interessado.

---

<sup>86</sup> Constatação da perda da faculdade processual por afronta aos arts. 3º, *caput*, da LC no 64/1990 e art. 34 da Resolução TSE n. 23.609/2019.

#### 4.4.2.4. Caso João e a infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal

O último caso apresentado dentre os únicos quatro que tiveram divergências entre as instâncias da Justiça Eleitoral, do total de 279 candidaturas apresentadas por Presidentes de Câmaras que constavam da lista de responsáveis por contas rejeitadas nas eleições de 2016 e 2020, refere-se a uma ação de impugnação de registro de candidatura do Presidente da Câmara Municipal de Manduri em 2014, proposta pelo Ministério Público Eleitoral.

**TABELA 6**  
Fluxo Eleitoral do Caso João Aparecido (2010)

<b>Eleições:</b>	Municipais (2020)
<b>Número do Processo:</b>	0600452-40.2020.6.26.0094 - Registro de Candidatura
<b>Nome do Candidato:</b>	João Aparecido Nascimento
<b>Cargo pretendido:</b>	Vereador
<b>Município:</b>	Manduri/SP
<b>Contas rejeitadas:</b>	Câmara Municipal de Manduri, exercício de 2014 (TC-2692/026/14)
<b>Trânsito em julgado:</b>	13/11/2018
<b>JUIZ ELEITORAL (1ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>Autor da Impugnação:</b>	Ministério Público Eleitoral
<b>Fundamento:</b>	Inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "g", da LC nº 64/1990
<b>Data da Sentença:</b>	13/10/2020
<b>Decisão:</b>	Procedente a impugnação e indeferido o registro de candidatura
<b>TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - TRE (2ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>RECURSO ELEITORAL</b>	
<b>Recorrente:</b>	João Aparecido Nascimento
<b>Data do Acórdão:</b>	05/11/2020
<b>Votação:</b>	Unânime
<b>Decisão:</b>	Negado provimento ao recurso e indeferido o registro de candidatura
<b>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE (3ª INSTÂNCIA)</b>	
<b>RECURSO ESPECIAL ELEITORAL</b>	
<b>Recorrente:</b>	João Aparecido Nascimento
<b>Data da Decisão:</b>	22/11/2020
<b>Decisão:</b>	Provido o recurso e deferido o registro de candidatura
<b>Trânsito em julgado:</b>	26/11/2020

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Na análise do caso, o juiz de primeira instância constatou, a partir da decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a realização de gastos com despesa de pessoal nos últimos 180 dias do final do mandato, violando o

artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>87</sup>. Reitera ainda o verbete da Súmula 41 do TSE que aduz que “*não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do poder judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade*”. O juiz considerou, na análise dos autos, a infringência da Lei de Responsabilidade Fiscal, com aumento de despesas com pessoal sem comprovação do interesse ou finalidade pública como grave a ponto de ensejar um vício insanável, de aplicação da inelegibilidade. Julgou, portanto, procedente a ação de impugnação proposta pelo Ministério Público Eleitoral, indeferindo o registro de candidatura do interessado.

Nas razões de decidir no TRE, sob relatoria do juiz Maurício Fiorito, de acompanhamento do entendimento do juiz eleitoral, confirmaram-se as alegações de sede Recursal, na forma de Recurso Ordinário interposto contra a decisão da Segunda Câmara do TCESP. Nesse sentido, as seguintes razões foram invocadas pela manutenção do entendimento:

No caso dos autos, a Fiscalização registrou que, em 03-11-14, mediante Portaria no 10, de 11-11-14, o Legislativo editou ato de nomeação de servidor para exercer o cargo em comissão de Diretor Contábil, dentro do período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que resultou aumento da despesa com pessoal, consoante demonstra o quadro abaixo elaborado:  
(...)

Dessa maneira, verifica-se que o percentual de despesa de pessoal no mês que antecede o início de alcance da aludida regra (junho/2014) atingiu o índice de 2,4856% e que, durante os 180 dias que precederam o final do mandato, o gasto de pessoal foi elevado em 0,2352%, de modo que, desse percentual, apenas 0,1920% corresponde ao aumento vegetativo da folha de pagamento e 0,0432% equivale à expedição de ato autorizador, o que contrariou o artigo 21, parágrafo único, da LRF.

Portanto, está caracterizado que o aumento dos gastos com pessoal nos últimos 180 dias do final de mandato ocorreu em virtude do ato admissional editado no período e não apenas pelo aumento vegetativo da folha de pagamento ou pela substituição da despesa terceirizada de assessoria, como fez crer a defesa (Relator Sidney Stanislau Beraldo. TC 2692/026/14).

---

<sup>87</sup> Lei 101/2000 : Art. 21. É nulo de pleno direito: (...) II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#) . Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Último acesso: 01/07/2022.



Finalmente, no TSE foi apresentado Recurso Especial interposto contra aresto do TRE/SP, em que se manteve o indeferimento do registro de candidatura do interessado, com base na inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90. Na análise do relator, Ministro Luis Felipe Salomão, apresentou como argumento para modificação do entendimento a abordagem conferida no encaminhamento no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quando decidiu pela irregularidade das contas da Câmara de Manduri, no exercício de 2014. A fundamentação apresentada pelo relator da Corte de Contas pela irregularidade deu-se nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 709/93 (Lei Orgânica do TCE/SP). Sobre tal, aponta o Ministro Salomão:

Infere-se, ainda, que as contas foram rejeitadas exclusivamente com base no art. 33, III, b, da Lei Complementar Estadual 709/93 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo), unicamente por infração a norma legal, sem nenhuma referência às alíneas a, c e d, que tratam das hipóteses de omissão, dano ao erário e de desvio de recursos públicos. Veja-se o dispositivo:

Artigo 33 - **As contas serão julgadas:** [...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas;

antieconômico;

b) **infração a norma legal ou regulamentar;**

c) dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou

d) desfalque, desvio de bens ou valores públicos.

Ademais, e ainda adotando as premissas fáticas do aresto do TRE/SP, observa-se que, a despeito de o art. 36 da referida lei complementar prever a possibilidade de se imputar débito ao gestor cujo ajuste contábil for desaprovado, na espécie, a Corte de Contas não aplicou essa sanção.

Dessa forma, podemos inferir que a reversão da decisão no TSE, por meio do provimento do Recurso Especial e deferimento do registro de candidatura em exame, foi amparada na própria limitação do enquadramento feito pelo Tribunal de Contas, levando à interpretação da Justiça Eleitoral nessa instância de ausência de elementos para reconhecer a existência de irregularidade insanável, configuradora de ato doloso de improbidade administrativa, um dos requisitos da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90.

## CONCLUSÕES

De acordo com o apresentado nas páginas acima, tanto a partir do apanhado histórico e da evolução normativa das Instituições e dos institutos envolvidos a respeito da matéria de inelegibilidade, quanto dos resultados aferidos a partir do estudo de caso proposto, resta evidente o papel dos Tribunais de Contas, cumprindo a missão constitucionalmente prevista, de contribuir para o processo democrático, por meio da fiscalização da aplicação dos recursos públicos. A interface com a Justiça Eleitoral, apresentou-se, nesse sentido, como um fortalecimento das garantias e direitos individuais, pela perspectiva do candidato requerente dos registros de candidatura e, por outro lado, de provimento de segurança jurídica para o processo eleitoral como um todo.

Na abordagem da matéria de modo geral, percebeu-se a partir da Constituição de 1988, uma série de legislações infraconstitucionais – cada qual incitada por acontecimentos e momentos históricos diversos – que promoveram substanciais modificações no entendimento, repercutindo no teor das decisões a respeito do registro de candidaturas pela Justiça Eleitoral. Nessa evolução normativa, a Lei das Inelegibilidades (LC 64/1990) estabeleceu as diretrizes, conforme mandamento constitucional para sua edição, e firmou as hipóteses de inelegibilidades.

Passados mais de 30 anos da vigência da Lei das Inelegibilidades, as alterações decorrentes e a subsequente Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010) foram estabelecidas inicialmente para conferir uma interpretação mais restritiva, fazendo, pela força da lei, a triagem daqueles que estariam aptos ou não ao pleito eleitoral. Os sucessivos aperfeiçoamentos das normas foram realizados, sob a tutela da proteção da moralidade e da necessidade do afastamento de maus gestores da Administração Pública, com o estabelecimento da suspensão dos direitos políticos como expressão do tratamento rigoroso para defesa do interesse público.

O segundo marco que merece destaque, refere-se à Lei de Improbidade Administrativa. Conforme mencionado no capítulo sobre a evolução histórica, o termo *probidade* administrativa esteve presente expressamente desde a Constituição Republicana de 1891. A partir de tal, em nível infraconstitucional, a temática ganhou diferentes contornos, adquirindo novas formas de interpretação. Por meio da Lei 8.429/1992, houve uma resposta legislativa aos anseios sociais de um período pós-impeachment do Brasil, perdurando sem alterações relevantes até a Lei 14.230/2021, que modificou a abrangência de incidência, com a inclusão da necessidade do dolo específico para sua configuração. Embora o agente que tenha incorrido em práticas passíveis de sanção continue a poder ser responsabilizado nas esferas administrativas, cível e criminal, houve um recrudescimento da legislação, com o propósito de evitar o uso indiscriminado da Lei de Improbidade, independentemente da conduta e da gravidade dos efeitos causados pelos gestores, tratando com maior rigor aqueles que efetivamente se locupletarem e agirem com comprovada má-fé no âmbito da Administração Pública.

Sobre o estudo de caso apresentado, podemos tecer também algumas considerações finais. Preliminarmente, na comparação dos dados colhidos de 2016 e 2020, cumpre enaltecer o avanço nas plataformas – nos sítios do TRE e TSE – para a coleta das informações. Enquanto nas eleições de 2016 a sistemática de pesquisa foi bastante complexa – conforme demonstrado na metodologia apresentada (item 4.3. do presente estudo) –, em 2020 com a unificação do sistema permitiu-se a busca simplificada pela informação. De tal, inevitável associar com a maior possibilidade de controle social, de transpor as informações públicas de um modo facilitado para acesso de qualquer interessado.

A respeito do procedimento de envio da lista de responsáveis com contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas à Justiça Eleitoral, permanecem algumas inquietações. Primeiramente, importante destacar que em ambos os pleitos municipais verificados, parcelas superiores a 60% dos Presidentes de Câmaras constante das listas encaminhadas pelo TCESP não foram candidatos. Ainda que não possamos inferir a causa dessa desistência

em concorrer a um cargo eletivo naquelas oportunidades, podendo incidir as mais variadas motivações, podemos indagar, nesse sentido, se a inclusão nas citadas listas, mesmo antes da constatação de inelegibilidade, já seria um fato ensejador de desistência.

Com relação ao registro da candidatura pela Justiça Eleitoral, observou-se que, em mais da metade dos casos de Presidentes de Câmaras analisados (77 dos 137 analisados em 2016 e 91 dos 142 analisados em 2020), houve o deferimento do Requerimento de Registro de Candidatura (RRC), possibilitando a participação no pleito eleitoral, mesmo constando da lista de responsáveis por contas irregulares.

Desses, em ambos os anos eleitorais estudados, 57 pleiteantes (parcela superior a 40% do total de candidatos) tiveram essa validação sem qualquer menção à decisão do Tribunal de Contas que provocou a inclusão na lista. Causa estranheza, diante dos números, a alta proporção de deferimento dos registros de candidatura sem consideração das razões técnicas apresentadas no âmbito do controle externo. Questiona-se, nesse sentido, se tal ocorrência foi motivada pelos prazos exíguos da Justiça Eleitoral ou, ainda, se a informação chegou efetivamente em tempo hábil para análise dos respectivos juízes e/ou dos legitimados para impugnações. Embora o Tribunal de Contas encaminhe os dados no tempo legal previsto, podemos inferir se haveria a possibilidade de direcionar esse fluxo, de modo que os aspectos suscitados no julgamento das contas fossem, de fato, incorporados na integralidade dos casos para o juízo de cognição no âmbito eleitoral, ainda que após sopesados os apontamentos técnicos fossem os mesmos superados. Nesse sentido, o envio da lista já constando os principais fundamentos que embasaram a decisão ou um sistema no âmbito eleitoral que absorvesse a informação de modo simplificado ao juiz competente poderiam ser facilitadores desse processo.

Em relação aos casos em que tiveram os registros de candidaturas indeferidos, com menção nas razões de decidir dos fundamentos apresentados nos julgamentos pelo Tribunal de Contas, percebemos uma diminuição, a partir da constatação de 46 casos em relação ao número de candidaturas total em 2016 (representando 33,6%) e de 37 casos em 2020 (26,1%). Assim infere-se

que o abrandamento das razões de decidir e da importância da cognição dos elementos técnicos apresentados nas cortes de contas deram-se como forma de acompanhamento das mudanças legislativas que trataram a matéria da inelegibilidade e da improbidade administrativa.

A quantidade de registro de candidaturas, inicialmente indeferidos na primeira instância, que foram revertidos para deferidos nas instâncias superiores (TRE e TSE), saltou de 4 casos em 2016 para 17 em 2020, o que representa, respectivamente 8,7% e 31,5% do número total de cada ano. Esse aumento nos leva a inferir igualmente uma mudança de entendimento eleitoral.

Outro elemento passível de ser apontado como conclusões refere-se a alta taxa de convergência das decisões emanadas (em mais de 90% dos casos), em sede recursal, pelo TRE e TSE. Nos quatro casos em que não houve esse alinhamento das instâncias, considerando ambas as eleições municipais analisadas, verificou-se, caso a caso, as motivações das divergências, conforme apontado no item 4.4.2.. Com exceção de uma das situações em que se configurou erro formal e preclusão, os demais três casos em que a decisão de inelegibilidade foi revertida trataram de abrandamento de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, do limite constitucional do artigo 29-A, que trata das despesas do legislativo e do pagamento indevido duplicado do subsídio do Presidente da Câmara.

Em relação aos Tribunais de Contas, que tiveram inegável aumento das competências pós Constituição de 1988, podemos destacar as recentes modificações legislativas e – no que se refere ao objeto do estudo -, em especial a LC 184/2021, que trouxe expressas novas aplicações ao artigo 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei das Inelegibilidades, demandando imputação de débito nas decisões proferidas. Parte-se do pressuposto de que nem toda conta desaprovada no âmbito dos Tribunais de Contas gera inelegibilidade. Assente ainda a competência da Justiça Eleitoral para verificar a presença de elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos (em benefício próprio ou de terceiros), dano ao erário, nota de improbidade ou grave afronta a princípios, isto é, circunstâncias que evidenciem lesão dolosa ao patrimônio público ou efetiva malversação de recursos públicos.

A dinâmica instituída por essa legislação mencionada para a verificação de inelegibilidade já foi firmada pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, de verificar: existência de rejeição de contas, no exercício de cargo ou de função pública, com irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, demonstrando irrecorribilidade da decisão e inexistência de provimento judicial que suspenda ou anule a decisão proferida pelo órgão competente. Assim, somadas a essas consolidadas exigências, para as próximas eleições, novos critérios deverão ser levados em consideração para eventualmente configurar exceção à regra de suspensão dos direitos políticos – a inexistência da imputação de débitos e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa.

A ilustrar esse novo panorama a partir de comparativo dos dados referentes aos pleitos eleitorais estudados, verifica-se que a quantidade de Presidentes de Câmaras com contas julgadas irregulares encaminhadas à Justiça Eleitoral – 411 em 2016 e 385 em 2020 – deverá sofrer drástica queda para um patamar de 122 casos na próxima eleição, com base em apurações preliminares.

Dessa forma, diante das modificações apresentadas, cabe aos Tribunais de Contas validar as competências constitucionalmente previstas, não somente no formato do encaminhamento das informações relevantes no âmbito de suas atribuições, como – principalmente – com vistas a dar maior efetividade de suas decisões e com amparo no princípio da proporcionalidade, identificar expressamente as condutas graves e de maior relevância jurídica para análise da Justiça Especializada, contribuindo no âmbito eleitoral e, por conseguinte, do próprio processo democrático.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRA, Walber de Moura. *Temas Polêmicos de Direito Eleitoral*. 2ª edição. Belo Horizonte: Forum, 2018.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2017.
- ARAUJO, Julio Cesar Manhães. *O controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2010.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. *Curso de Direito Constitucional / Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano Nunes Junior*. 16. ed. São Paulo: Verbatim, 2012.
- ARISTÓTELES. *A Política*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Funções do Tribunal de Contas*. Revista de Direito Público, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 133-150, 1984.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Direito Administrativo*. 18ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.
- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BARROSO, Luis Roberto. *O novo Direito Constitucional Brasileiro*. 3ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2014.
- BEHN, Robert. *Rethinking democratic accountability*. Washington: Brooking Institution Press, 2001.
- BINENBOJM, Gustavo. *A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.
- BITENCOURT, Antonio Carlos dos Santos. *Eleições Municipais*. São Paulo: Editora Ciência Jurídica, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: Novos Estudos de Teoria do Direito*. Barueri: Manole, 2007.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *Historia Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRAGA, Sidnei Paschoal. *A Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, e o elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa*. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). *Anotações Sobre A Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos tribunais de contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, v. 1, n. 9, p. 1-12, 2001.

BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. In: SOUSA, Alfredo José (org). *Novo Tribunal de Contas – órgão protetor dos Direitos Fundamentais*. 3ª. Edição: Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BUGARIN, P. S. *O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar*. Revista do TCU, Brasília, DF, v. 32, n. 87, 2001. Disponível em <https://bit.ly/324kkpw>. Acesso em: 14 jun. 2019.

CAGGIANO, Mônica Herman (Org.). *Ficha Limpa: impacto nos tribunais: tensões e confrontos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Ed. Almedina, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano*. Revista do Tribunal de Contas de Portugal. Lisboa, n.49, jan/jun 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa: prescrição e outros prazos extintivos*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CASTRO, Edson de Resende. *Teoria e prática do direito eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2010.

CITADINI, Antonio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.

CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério* [livro eletrônico]. São Paulo: Blucher, 2016.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

COSTA, Daniel Castro Gomes da. *Curso de Direito Processual Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

COUTINHO, Doris T. P. de Miranda. *A inelegibilidade decorrente de decisões dos Tribunais de Contas pela prática de ato doloso de improbidade administrativa – Condutas vedadas a agentes públicos*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 16, n. 187, p-36-51, set-2016.

DALLARI, Dalmo. *A Constituição na Vida Dos Povos - da Idade Média ao Século XXI - 2ª Ed.* São Paulo: Saraiva, 2013.



- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Elegibilidade e inelegibilidades*. São Paulo: Dialética, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.
- DIAMOND, Jack. *The Role of Internal Auditing in Government Financial Management: an international perspective*. IMF Working Papers, WP/02/94, mai. 2002.
- DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 492.
- DYE, K.; STAPENHURST, R. *Pillars of integrity: the importance of Supreme Audit Institutions in curbing corruption*. Washington, DC: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 2012.
- FERNANDES, J. U. J. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- FERRARI, Sergio. *Constituição Estadual e Federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- FERREIRA, Pinto. *Código Eleitoral comentado*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FISHER, Louis. *Constitutional Dialogues: interpretation as a political process*. New Jersey: Princeton University Press, 1988.
- FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração política*. 2ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 2009.
- FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo (Coord.). *Direito Constitucional Eleitoral: Tratado de Direito Eleitoral*. V. 1.. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.
- GRINOVER, Ada Pellegrini e CINTRA, Antônio Carlos de Araújo e DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria geral do processo*. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.
- HAURIOU, Maurice. *Principles de droit public*. Paris: Éditions Dalloz, 2010.
- ISSA, Rafael. *O controle judicial dos atos normativos das agências reguladoras*. Dissertação de Mestrado. USP, 2015.

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Editora RT, 2021.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 8ª edição. São Paulo: WMF Martins Fonte, 2009.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 7ª edição. São Paulo: Editora Método, 2018.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado do governo civil e outros escritos*. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2019.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de La Constitución*. Traducción Alfredo Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1970.
- LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. *Direito eleitoral: comentário às leis nº 9.504/97, nº 9.096/95 e à lei complementar nº 64/90*. Leme, SP: Imperium Ed., 2008.
- MADISON, James. *The federalist papers, n.51*, 1788. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed51.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp)
- MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4ª Edição. Belo Horizonte: Forum, 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005. 30ª edição.
- MENDES, Antônio Carlos. *Introdução à teoria das inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- MENDES, Conrado Hübner. 2008. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. 3.edição. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis*. Introdução, trad. e notas de Pedro Vieira Mota. 7ª ed. São Paulo. Saraiva: 2000.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 9ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 31a. edição. São Paulo: Atlas, 2015.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *Direito Eleitoral: reflexões sobre temas contemporâneos*. Fortaleza: ABC, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo, Malheiros, 2019.

PAE KIM, Richard. *Fundamentalidade dos direitos políticos: elegibilidade e inelegibilidade*. In: Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura. São Paulo. Ano 17, no. 42, p-77-98. Janeiro-Março/2016.

PANUTTO, Peter. *Inelegibilidade: um estudo dos direitos políticos diante da Lei da Ficha Limpa*. 1ª edição. São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

PEREZ, Marcus Augusto. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Forum, 2017.

PESSUTI, Orlando Moisés Fischer. *A desproporcional atuação da justiça eleitoral quando da declaração de inelegibilidades decorrentes de desaprovação de contas: uma breve análise sob a perspectiva do devido processo legal e do princípio do juiz natural*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo (Coord.). *Elegibilidade e Inelegibilidades: Tratado de Direito Eleitoral*. V. 3. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PINTO, Djalma. *A ficha limpa: requisito de elegibilidade*. In: ROLLEMBERG, Gabriela (org). *Aspectos Polêmicos e Atuais no Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Arras, 2012.

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2012.

PORTO, Eduardo Vaz. *Da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas: pressupostos de incidência e aspectos jurídicos controvertidos à luz das alterações advindas da minirreforma eleitoral e da lei da ficha limpa*. Estudos Eleitorais/Tribunal Superior Eleitoral. V 1. N. 1. (1997) – Brasília: TSE, volume 5, número 3, set/dez 2010, p. 135-136. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/477>

POSNER, Richard. *Law, pragmatism and democracy*. Harvard University Press, 2003.

POWER, Michael. *The Audit Society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. *Qué esperar de la democracia: limites y posibilidades del autogobierno*. Tradução de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veinteuno, 2010.

QUEIROZ & FEFERBAUM, Rafael e Marina. *Metodologia da pesquisa em direito*. 2ª. edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral – 8a edição*/Marcos Ramayana – Rio de Janeiro: Impetus, 2019.

ROSILLO, Andre Janjácomo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTANA, Herick Santos. *O controle externo da administração pública no Brasil*. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/26798/o-controle-externo-da-administracao-publica-no-brasil#ixzz3nhXxbW87>.

SILVA, André Garcia Xerez. *Tribunais de Contas e Inelegibilidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília : Tribunal de Contas da União, 2006

SOUSA, Patricia Brito. *Inelegibilidade decorrente de contas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm, *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União – o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TORRES, Heleno. *Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber Moura. *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2010.

VILE, M.J. C. *Constitutionalism and the separation of powers*. ISBN0-86597-174-9. Disponível em: [http://files.libertyfund.org/files/677/0024\\_Bk.pdf](http://files.libertyfund.org/files/677/0024_Bk.pdf)

WHITAKER, F. *Lei da Ficha Limpa*. bresserpereira.org, [s. l.], 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3bR05Qy>. Acesso em: 14 de agosto de 2020.

ZÍLIO, Rodrigo. *Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008

ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. Belo Horizonte: Forum, 2015.

### **Sites e legislação:**

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <https://bit.ly/2wnVIBO>. Acesso em: 14 de junho de 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <https://bit.ly/2HCsIIR>. Acesso em: 14 de junho de 2020.

BRASIL. Constituição de 1891. Diário do Congresso Nacional, Rio de Janeiro, p. 523, 24 fev. 1891. Disponível em: <https://bit.ly/38CRPBO>. Acesso em: 14 de junho de 2020.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <https://bit.ly/2SY1Eub>. Acesso em: 14 de junho de 2020.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <https://bit.ly/2SXpqjg> . Acesso em: 14 de junho de 2020.

BRASIL. Constituição política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Coleção de Leis do Império do Brasil: Rio de Janeiro, p. 7, 1824. Disponível em: <https://bit.ly/2HCibba> . Acesso em: 14 de junho de 2020.

BRASIL. Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 de agosto de 2020.

BRASIL. Lei 1.269, de 15 de novembro de 1944. Reforma a legislação eleitoral, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-rosa-e-silva>. Último acesso em 10/08/2020

BRASIL. Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4737.htm). Acesso em: 15 de agosto de 2020.

BRASIL. Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em: 15 de abril de 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <https://bit.ly/32b4OZ1> . Acesso em: 14 de junho de 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o §9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade

no exercício do mandato. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3bNTRkG>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Leis históricas: Alvará – de 28 de junho de 1808. Cria o Erário Régio e o Conselho da Fazenda. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, DF, v. 3, n. 35, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/39JKjVV>. Acesso em: 14 de junho de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2V0fTdQ>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo: item 32 de 378. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2P4G7rY>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 1.175-8/DF. Diário de Justiça, Brasília, DF, 19 dez. 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/38HPI5o>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS.

Declaração de Lima: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm>. Último acesso em 14/06/2020.

TCU. Jurisprudência.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL – SP. Jurisprudência.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Informativo

TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

## **ANEXOS**

ANEXO 1: RELAÇÃO DOS PRESIDENTES DE CÂMARA COM CONTAS JULGADAS IRREGULARES PELO TCESP E IMPLICAÇÕES NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016

CPF	NOME COMPLETO	CANDIDATO?	CARGO	MUNICÍPIO	DETALHE	PROTOCOLO	PROCESSO	JUÍZ ELEITORAL			TRE-SP				TSE			TJ EM:		
								SENTENÇA	DECISÃO	TCESP?	RECURSO	DECISÃO	EMBARGOS	DECISÃO	RECURSO	DECISÃO	AGRAVO		DECISÃO	EMBARGOS
00049151860	ODMIR ALVES PEREIRA	SIM	VEREADOR	IGUAPE	DEFERIDO	2432782016	3487120166260050	31/08/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	05/09/2016	
0006281814	JOSE DOS SANTOS MORENO	SIM	VICE-PREFEITO	MOGI MIRIM	INDEFERIDO	2390662016	9716320166260070	11/09/2016	INDEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00069041814	DOMINGOS LAURIANO FLORIANO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00119287862	MOISES LANDI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00238932818	JOAO LUIZ COLA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00255694814	JOSE ROBERTO MARCATO	SIM	VEREADOR	TABAPUÁ	INDEFERIDO COM RECURSO	1621822016	1296220166260170	10/09/2016	DEFERIDO	SIM	10/10/2016	INDEFERIDO	-	-	-	21/11/2016	INDEFERIDO	-	06/12/2016	
00273045822	LUZIA HELENA ANACLETO GORNI	SIM	PREFEITO	DOBRADA	DEFERIDO	2416722016	3039820166260170	12/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	15/09/2016	
00291348890	LEONARDO BENEDITO GOES COMERON	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00410226882	MAMEDE ZACARIAS RODRIGUES	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00517367807	FUAD MIGUEL AZEN	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00542942828	RAIMUNDO APARECIDO DA SILVA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00559295839	FRANCISCA ANGELO MORALES	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00570968801	SERGIO MICHEL JOSE ZURI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00607164875	DONIZETI DE CARVALHO ROSA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00710991827	REGINALDO GONCALVES DA SILVA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00731844890	FRANCISCO ESTEVAM DE QUEIROZ	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
00799549878	AUTAMIR RODRIGUES DE ASSUNCAO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
01062173805	GERALDO MIGUEL DE MACEDO	SIM	VEREADOR	ITAPETININGA	DEFERIDO	2284482016	1676720166260050	06/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	11/09/2016	
01199715859	ANTONINHO ROCHA ESPARRINHA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
01471670864	SIMONE HABICE PRADO MATTAR	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
01519960832	ANTONIO AMARA JUNIOR	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
01583503811	MARILDA DE FATIMA AMANCIO DA CRUZ	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
01708896880	JOAO EVANGELISTA PEREIRA	SIM	VEREADOR	LOUVEIRA	INDEFERIDO	1981902016	3563920166260340	30/08/2016	INDEFERIDO	SIM	20/09/2016	INDEFERIDO	-	-	07/10/2016	INDEFERIDO	27/10/2016	INDEFERIDO	-	30/10/2016
01778958885	MAURICIO ANDRE	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
01855019825	VANILDO FLORIAN NARESSI	SIM	VEREADOR	RIOLÂNDIA	INDEFERIDO	2085942016	2356920166260160	05/09/2016	INDEFERIDO	SIM	21/09/2016	INDEFERIDO	-	-	23/11/2016	INDEFERIDO	-	-	01/12/2016	
01901417867	ANTONIO PAULO MOREIRA DA SILVA	SIM	VEREADOR	PAULO DE FARIA	INDEFERIDO	1717972016	867320166260164	05/09/2016	INDEFERIDO	SIM	21/09/2016	INDEFERIDO	01/12/2016	INDEFERIDO	10/04/2017	INDEFERIDO	23/05/2017	INDEFERIDO	-	30/06/2017
01910908835	MARCELO GONCALVES BUSTAMANTE	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
01918444897	LAUDELINO AUGUSTO SILVA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
01983756890	ROBERTO DONIZETTI ZANOTTI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
01992225842	JOAO APARECIDO DA SILVA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
02017195847	ELY RICARDO DE PAULA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
02056546817	ARIOVALDO BOSSOLAN	SIM	VEREADOR	PITANGUEIRAS	INDEFERIDO	1777702016	1066820166260090	04/09/2016	INDEFERIDO	SIM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10/09/2016
02071640888	LUIZ TAVARES VIEIRA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
02096249813	INIVALDO DOS SANTOS	SIM	VEREADOR	CABREÚVA	INDEFERIDO	1556022016	2081320166260050	02/09/2016	INDEFERIDO	SIM	20/09/2016	INDEFERIDO	-	-	06/10/2016	INDEFERIDO	-	-	-	18/10/2016
02099913803	PEDRO WILSON DE SOUZA	SIM	VICE-PREFEITO	RIBEIRÃO BRANCO	DEFERIDO	1614032016	4343620166260050	11/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17/09/2016
02173388878	JOAO BATISTA DE CARLOS	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
02500416852	PAULO ROBERTO MONTERO	SIM	VEREADOR	VALINHOS	DEFERIDO	1831102016	3361120166260030	10/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14/09/2016
02696841829	JOSE DE SOUZA JUNIOR	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02746523825	RUBENS BENEDITO FERNANDES	SIM	VEREADOR	MOGI DAS CRUZES	DEFERIDO	1767632016	2017320166260070	29/08/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	05/09/2016
02923387830	ENUNICE CAMILO DA SILVA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
02938274866	DORNIVAL DE ANDRADE	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
02981452860	PEDRO APARECIDO LAGO	SIM	VEREADOR	SANTA LUCIA	DEFERIDO	2046912016	5133920166260230	07/09/2016	INDEFERIDO	SIM	05/10/2016	DEFERIDO	-	-	-	-	-	-	-	08/10/2016
02037160888	SALOMAO JORGE CURY FILHO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
0305873801	CLAUDEMIR CALLIS BRESSAN	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
03199309801	ELIAS ROSSI	SIM	VEREADOR	ITAQUAJUECETUBA	DEFERIDO	1524642016	1312020166260370	01/09/2016	DEFERIDO	SIM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	07/09/2016
03266619803	ANTONIO ORIDES CESARE	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
03277959805	PEDRO TOMISHIGUE MORI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
03293192807	DIVALDO BRAZ RAMOS JUNIOR	SIM	VEREADOR	BRAÚNA	DEFERIDO	2360162016	2609520166260280	08/09/2016	DEFERIDO	SIM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12/09/2016
03316092820	JOAO DARCY TINOCO SANT'ANNA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
03514098824	GILMAR MATIAS DOS SANTOS	SIM	VEREADOR	ROSANA	DEFERIDO	2199652016	2441820166260330	01/09/2016	DEFERIDO	SIM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	07/09/2016
03577654864	JUAREZ PEREIRA PARDIM	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
03642022898	VALDIR MAIA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
03715509805	ADILSON PATROCINIO DOS SANTOS	SIM	VEREADOR	ALTO ALEGRE	DEFERIDO	1676812016	1007020166260280	12/09/2016	DEFERIDO	SIM	17/10/2016	DEFERIDO	-	-	-	-	-	-	-	20/10/2016
0374476845	APARECIDA DE FATIMA FRANCO DE GODOI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
03795016860	JEDIEL HOSANA DE CARVALHO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
03939311880	NOEL SILVEIRA DE SOUZA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
03985662835	LUIZ CARLOS LOPES	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
04126077863	MARCOS LUIZ DAMIATTI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
04218671834	ANA VICENTINA TONELLI	SIM	VEREADOR	JUNDIAÍ	DEFERIDO	1779742016	2723620166260280	05/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	08/09/2016
04284831884	JOSE LUIZ DA ROCHA	SIM	VEREADOR	ALUMÍNIO	DEFERIDO	1445182016	2158020166260130	09/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12/09/2016
04328506862	MONICA HUSSINI MESSETTI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
04432767812	FRANCISCO DE BARROS PEREIRA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
04460505800	GILBERTO DOMINGOS RAMPON	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
04487178835	ELIDIO DE JESUS SCARMELOTO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
04489293844	CLAUDIR BRUSSOLO	SIM	VEREADOR	DOLCINÓPOLIS	DEFERIDO	2248352016	2208720166260230	08/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11/09/2016
04510049811	FELICIO MANCINI NETO	SIM	VEREADOR	SANTA MARIA DA SERRA	DEFERIDO	2325612016	3708620166260130	13/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19/09/2016
0457264896	JOAO LINDOLEO FERREIRA	SIM	VEREADOR	NOVA GRANADA	INDEFERIDO	1446352016	1651920166260070	05/09/2016	INDEFERIDO	SIM	23/09/2016	INDEFERIDO	29/09/2016	INDEFERIDO	02/11/2016	INDEFERIDO	16/12/2016	INDEFERIDO	-	19/12/2016
04646562812	VICENTE NASSER DO PRADO	SIM	VEREADOR	ARUJÁ	INDEFERIDO	1686512016	1938920166260330	08/09/2016	INDEFERIDO	SIM	29/09/2016	INDEFERIDO	-	-	23/10/2016	INDEFERIDO	-	-	-	01/11/2016
04721843852	SERGINO DA SILVA PRADO	SIM	VICE-PREFEITO	ITAPURA	INDEFERIDO	1736422016														





ANEXO 1: RELAÇÃO DOS PRESIDENTES DE CÂMARA COM CONTAS JULGADAS IRREGULARES PELO TCESP E IMPLICAÇÕES NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016

10315209887	JOSE FRANCISCO DE ARAUJO	SIM	VEREADOR	SANTO ANDRÉ	INDEFERIDO	2015642016	4922120166260150	13/09/2016	DEFERIDO	SIM	25/10/2016	INDEFERIDO	-	-	22/02/2017	INDEFERIDO	16/05/2017	INDEFERIDO	22/02/2018	INDEFERIDO	11/06/2018
10456781803	MARCO ANTONIO SOARES DA SILVA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10524368899	MARCOS ANTONIO TOESCA	SIM	VEREADOR	ITOBÍ	INDEFERIDO	1541382016	545520166260039	08/09/2016	INDEFERIDO	SIM	27/10/2016	INDEFERIDO	-	-	-	-	-	-	-	-	30/10/2016
10561575851	FERNANDO CESAR DE MIRANDA	SIM	VEREADOR	PORTO FELIZ	DEFERIDO	1552012016	485920166260100	29/08/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	06/09/2016
10793444896	ALFREDO JOSE ORDINE	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10986198669	AURIMAR MANSANO	SIM	VEREADOR	CARRAGUATUBA	DEFERIDO	1838362016	977320166260206	25/08/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31/08/2016
11026935881	ANTONIO FERNANDO SILVA ROSA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11048458814	JOSE AMILTON DE CAMARGO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11048726843	GERSON MARIANO RODRIGUES	SIM	VEREADOR	CAPELA DO ALTO	DEFERIDO	1915572016	4900220166260140	07/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13/09/2016
11180339819	LUIZ FERNANDO PEREIRA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11220202878	HUDSON TORIGÓE DE MOURA	SIM	VICE-PREFEITO	ITAPORANGA	INDEFERIDO	2275922016	1311320166260050	09/09/2016	INDEFERIDO	SIM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11292852860	VANDERLEI DE FREITAS	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11310765839	CARLOS ALBERTO LAMPAO BIGLIAZZI MAGON	SIM	VEREADOR	JAU	DEFERIDO	2012632016	1352920166260060	08/09/2016	INDEFERIDO	SIM	05/10/2016	DEFERIDO	-	-	-	-	-	-	-	-	08/10/2016
11312447885	MARCIO NAZARENO FERREIRA MATTOS	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11329921844	WALDENILDO PINSON	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11392107857	VILMA CARDOSO CARLOS	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11612284892	EDUARDO JOSE DE CARVALHO PIRES	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11675419876	VALMIR WIAZOWSKI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11676757899	SILVINO BOMFIM DE OLIVEIRA FILHO	SIM	VEREADOR	EMBU DAS ARTES	INDEFERIDO	1495872016	2421520166260340	01/09/2016	INDEFERIDO	SIM	07/10/2016	INDEFERIDO	-	-	03/11/2016	INDEFERIDO	-	-	-	-	01/12/2016
11722528826	CLAUDECI GARBIN	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11739043871	CELSO CRUSCA LOURENCO	SIM	VEREADOR	SUZANÁPOLIS	INDEFERIDO	1765372016	1770320166260080	05/09/2016	INDEFERIDO	SIM	26/09/2016	INDEFERIDO	-	-	-	-	-	-	-	-	29/09/2016
11943964882	EDESIO FERNANDES DA SILVA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12043715801	ISMAEL ANTONIO FERNANDES	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12098290888	LUIZ EDUARDO FORTUNATO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12189189004	PEDRO SANDRI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12294892828	RAFAEL MARTINS DE CASTRO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12472532873	ARTUR RAMIRES BALLUT	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12473864810	WAGNER TEIXEIRA DE OLIVEIRA	SIM	PREFEITO	SÃO SEBASTIÃO	INDEFERIDO	2288732016	1049320166260130	16/09/2016	INDEFERIDO	SIM	13/10/2016	INDEFERIDO	-	-	-	-	-	-	-	-	17/10/2016
12816315827	ADRIANO APARECIDO MAGNÊSO	SIM	VEREADOR	PRADÓPOLIS	DEFERIDO	2376032016	1889320166260190	09/09/2016	DEFERIDO	SIM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13/09/2016
12832261892	SÉRGIO CANDIDO	SIM	PREFEITO	CATIGUÁ	INDEFERIDO	2405622016	4336120166260170	10/09/2016	INDEFERIDO	SIM	07/10/2016	INDEFERIDO	-	-	-	-	-	-	-	-	13/10/2016
13223383883	LUIZ CARLOS DA FONSECA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13264512866	JOCINEI ANTONIO VILELA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13335152867	WILSON AGNALDO GOBETTI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13338872801	NILTON CESAR TEDESCHI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13350384854	ELADIO MARCELO LAZARO DE SOUZA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13393235834	JOSE PEDROSO DA SILVA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13413643800	CARLOS FRANCISCO ABDALA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13507760843	JOSE PAULO NEMÉZIO	SIM	VEREADOR	QUEIROZ	INDEFERIDO COM RECURSO	1753252016	1230420166260090	12/09/2016	INDEFERIDO	SIM	22/11/2016	INDEFERIDO	14/12/2016	INDEFERIDO	10/05/2017	INDEFERIDO	27/06/2017	INDEFERIDO	-	-	13/08/2018
13568977893	LINDONBERK MARIO DA SILVA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13588763805	MAURICIO DE OLIVEIRA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13672801844	JOAO BATISTA RODRIGUES	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13789442869	NIVERSON GOMES DA SILVA JUNIOR	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14162769800	ANDREA APARECIDA DE OLIVEIRA GELHO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14258902888	ROZENI APARECIDA DE OLIVEIRA AQUOTI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14483591800	VALDECI SANTOS OLIVEIRA	SIM	VEREADOR	ITAPIRAPUÁ PAULISTA	DEFERIDO	2019272016	2310920166260010	29/08/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	06/09/2016
14520147875	FAUSTO ANDRÉ DOS SANTOS	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14582762875	VALDEIR DOS REIS	SIM	PREFEITO	PRESIDENTE ALVES	DEFERIDO	1830082016	1803420166260090	16/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22/09/2016
1459949817	ALEXANDRE SIMÕES PIMENTEL	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14717364821	MARLI GOMES MACHADO DE MIRANDA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14789210804	ANTONIO CARLOS DE LIMA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14859700678	JOSEPH RAFFOUL	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14864320187	CLOVIS BRUM DO CANTO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14962293800	CLAUDINEI MENDONÇA DE MENEZES	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15271090892	GILSON DIVINO DOS SANTOS	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15473444822	FELIQUES HENRIQUE DE OLIVEIRA	SIM	PREFEITO	ITIRAPINA	DEFERIDO	2115562016	5487820166260240	09/09/2016	DEFERIDO	SIM	08/10/2016	S/ MÉRITO	-	-	-	-	-	-	-	-	13/10/2016
15566245886	VAGNER APARECIDO PRESTES	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15791856814	ANDRÉ LUIZ RODRIGUES DA SILVA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15906521852	LUIZ DE LARA DIAS	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15942686815	EDUARDO BENEDITO HIDALGO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15946067818	CLAUDINEI RICARDO DA PAIXAO	SIM	VEREADOR	POTIM	INDEFERIDO	2415682016	3830220166260190	12/09/2016	INDEFERIDO	SIM	22/11/2016	INDEFERIDO	-	-	-	-	-	-	-	-	25/11/2016
16013488860	ANTONIO DOS SANTOS	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1626990890	ANDRÉ LUIZ BERTULINO	SIM	VEREADOR	POTIM	INDEFERIDO	2415052016	4150720166260190	12/09/2016	INDEFERIDO	SIM	22/11/2016	INDEFERIDO	-	-	-	-	-	-	-	-	25/11/2016
16408513808	VALDIVINO FERREIRA DOS SANTOS	SIM	PREFEITO	BIRITIBA MIRIM	DEFERIDO	2475732016	2696420166260310	12/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19/09/2016
16612883839	ERIK CARBONARI	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16733092832	JORGE LUIZ ALVES SANTOS	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16873967874	ELENI DAS GRACAS COSTA SZOZDA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17128517804	VALDECI APARECIDO CANDIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17225957872	ADAMIR MAURICIO DE BARRÓS	SIM	VEREADOR	GARÇA	DEFERIDO	1850122016	1963520166260040	29/08/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	03/09/2016
17517519883	COSMO ARCEÑO DA SILVA	SIM	VEREADOR	IACRI	DEFERIDO	2045812016	2645920166260180	09/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15/09/2016
18082105810	SANDRA PATRICIA SCHIMKE FADEL	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18082404809	JOAO PEREIRA FILHO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18503092808	VANDERLEI GONCALVES DOS SANTOS	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18950035804	EDSON ROBERTO ESTELLA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19535281801	SERGIO RODRIGUES DE SOUZA	SIM	VEREADOR	SÃO PEDRO DO TURVO	DEFERIDO	2031612016	3045720166260110	05/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11/09/2016
19569129832	ARIEL FARIA ALVES	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19638327871	MARCOS ANTONIO MOREIRA JUNIOR	SIM	VEREADOR	SERRA AZUL	DEFERIDO	2374962016	1907520166260190	15/09/2016	DEFERIDO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21/09/2016
19763925860	MARCOS ROBERTO LUSTROSO	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19997257863	RODRIGO DA CRUZ FRANCA	NÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20507186915	APARECIDO DANTAS																				







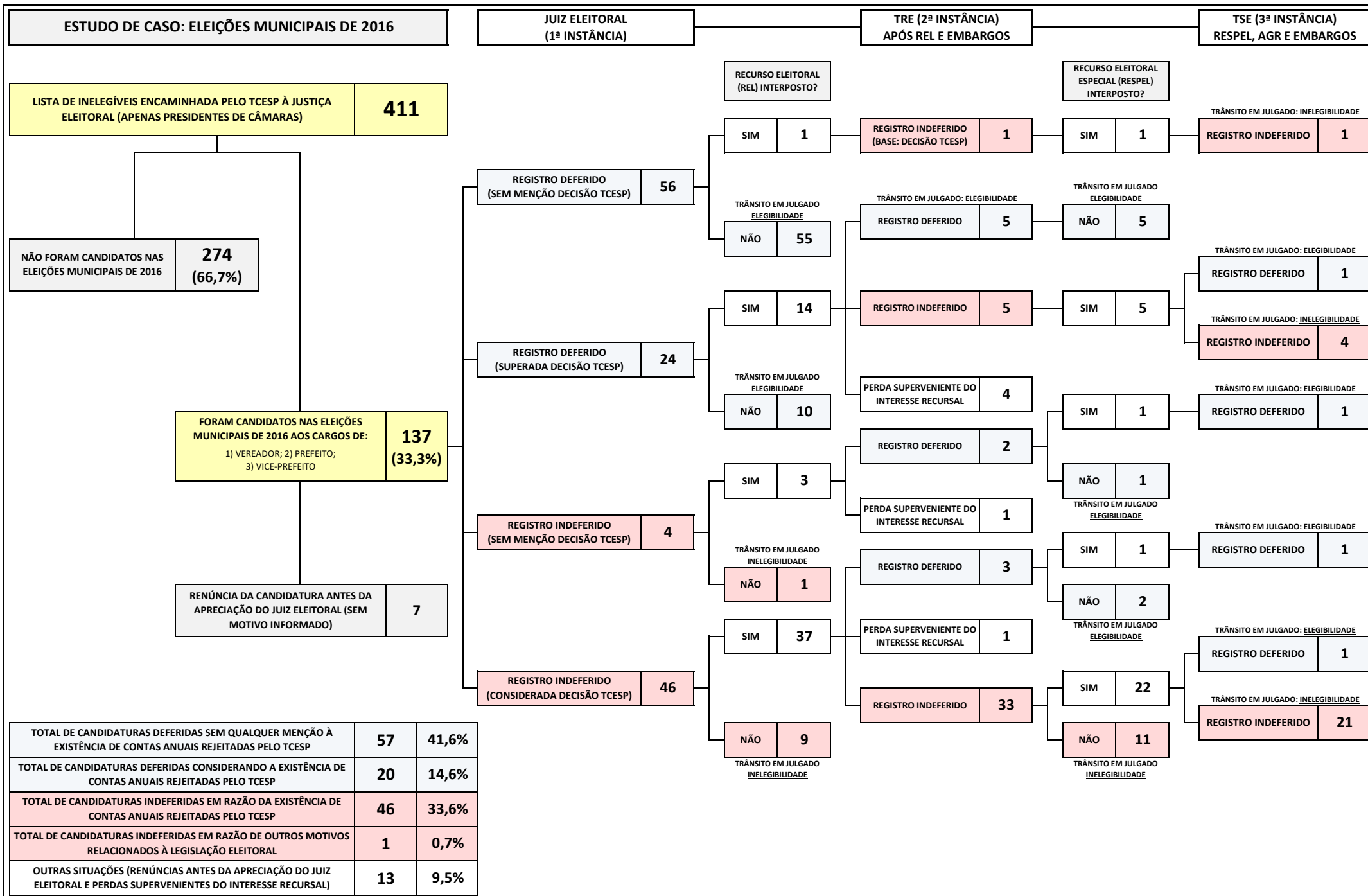












ANEXO 4: FLUXOGRAMA DAS DECISÕES SOBRE REGISTROS DE CANDIDATURAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020.

