



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LORENA LYRA

**EFEITOS JURÍDICO-ELEITORAIS E FINANCEIROS DO CONTROLE
JUDICIAL SOBRE AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

FORTALEZA

2019

LORENA LYRA

**EFEITOS JURÍDICO-ELEITORAIS E FINANCEIROS DO CONTROLE
JUDICIAL SOBRE AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem jurídica constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

FORTALEZA

2019

LORENA LYRA

**EFEITOS JURÍDICO-ELEITORAIS E FINANCEIROS DO CONTROLE
JUDICIAL SOBRE AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem jurídica constitucional.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dra. Cynara Monteiro Mariano
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

AGRADECIMENTOS

A Deus, em toda sua sabedoria, por me proporcionar paz espiritual, sem a qual não conseguiria iniciar, dar continuidade e finalizar este trabalho.

Aos meus pais, Francisco de Assis do Vale Lira e Maria de Fátima Pontes Lira, por estarem sempre ao meu lado, em todos os meus novos desafios, e por se alegrarem mais com minhas conquistas que até eu mesma.

Ao meu Amor, namorado e verdadeiro companheiro, Adriano Caçula Mendes, por sempre me dar forças, incentivo, amor e compreensão, na medida certa, e por sempre acreditar, mais que eu mesma, no meu potencial.

Ao meu orientador, Professor Felipe Braga Albuquerque, por sua sabedoria e serenidade, guiando-me com muita tranquilidade nesta árdua missão.

Ao meu amigo, Bruno Caminha Scarano, por nos liderar com tanta sabedoria na saudosa Assessoria Jurídica do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, e por compartilhar seus conhecimentos diariamente, chegando até a nos inspirar para elaboração do que um dia foi o Projeto de Pesquisa que hoje se converte nesta dissertação.

Aos Conselheiros Presidentes das Cortes de Contas pesquisadas, Francisco de Souza Andrade Netto (TCM/BA); Joaquim Alves de Castro Neto (TCM/GO) e Luis Daniel Lavareda Reis Junior (TCM/PA), os quais colaboraram em ceder informações importantes a esta pesquisadora, tornando possível parte do estudo de caso aqui realizado.

Aos servidores dos Tribunais de Contas pesquisados, por me atenderem com muita presteza e atenção: no TCM/BA, Dr. Neto (Chefe de Gabinete da Presidência) e Antônio Fernando Barbosa Caires; no TCM/GO, Dr. Marcelo Fonseca; e no TCM/PA, Dr. Edimilson Rêgo (Chefe de Gabinete da Presidência), Dr. Raphael Maués Oliveira (Diretor Jurídico) e Jorge Antônio Cajango Pereira (da Secretaria Geral).

Ao Professor, Promotor de Justiça e Coordenador do Centro de Apoio Operacional Eleitoral (Caopel) do Ministério Público do Estado do Ceará, Emmanuel Girão, por aceitar receber e responder, com muita sabedoria e paciência, todas as minhas dúvidas acerca do relacionamento entre as Cortes de Contas e a Justiça Eleitoral, fornecendo informações valiosíssimas para a conclusão do presente trabalho.

RESUMO

A presente dissertação analisa o controle judicial exercido sobre as decisões das Cortes de Contas e seus respectivos efeitos jurídicos, eleitorais e financeiros. Os Tribunais de Contas são indiretamente vinculados às políticas de inelegibilidade no sistema eleitoral brasileiro, motivo pelo qual suas decisões de julgamento de contas têm sido alvo de diversas ações judiciais ajuizadas com o intuito de suspendê-las ou anulá-las, para que o nome do gestor público com contas julgadas irregulares não conste na lista de gestores com contas irregulares encaminhada à Justiça Eleitoral. Assim, o objetivo do presente trabalho é analisar os efeitos jurídico-eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas, e para tanto, utilizará a metodologia bibliográfica e jurisprudencial, bem como realizará um estudo de caso sobre os efeitos jurídico-eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões do Tribunais de Contas dos Municípios do país, nos exercícios de 2012 e 2016, anos das duas últimas eleições municipais. Com os resultados auferidos, foi possível observar um impacto considerável dos efeitos financeiros desse controle judicial com suspensão de decisões do Tribunal de Contas dos Municípios que havia aplicado multas, sanções pecuniárias por irregularidades encontradas na gestão dos recursos públicos, e imputado débitos que visavam o ressarcimento do dano ao erário municipal. Ao final, concluiu-se que o controle judicial dessas decisões das Cortes de Contas deve ser exercido com um poder de autocontenção, aliado às ideias de ponderação e de democracia, abstendo-se o Poder Judiciário de substituir o Tribunal de Contas, bem como evitando a violação ao princípio da separação dos poderes.

Palavras-chaves: Tribunais de Contas; inelegibilidade; controle judicial.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the judicial control exercised over the decisions of the Courts of Accounts and their respective legal, electoral and financial effects. The Courts of Accounts are indirectly linked to the policies of ineligibility in the Brazilian electoral system, therefore their decisions of judgment of accounts have been the subject of several lawsuits filed with the purpose of suspending or annulling them, so that the name of the public manager with accounts judged irregular is not included in the list of managers with irregular accounts sent to the Electoral Justice. Thus, the objective of this research is to analyze the legal-electoral and financial effects of judicial control over the decisions of the Courts of Accounts, and therefore will use the bibliographic and jurisprudential methodology, as well as a case study about the legal-electoral and financial effects of judicial control over the decisions of the Courts of Accounts of the Municipalities of the country, in the years 2012 and 2016, years of last two municipal elections. With the results obtained, it was possible to observe a considerable impact of the financial effects of this judicial control with suspension of decisions of the Court of Accounts of the Municipalities that had applied fines, pecuniary sanctions for irregularities found in the management of public resources, and imputed debts that aimed the reimbursement of the damage to the municipal treasury. In the end, it was concluded that judicial control of these decisions of the Court of Accounts should be exercised with a power of self-containment, combined with ideas of pondering and democracy, abstaining the Judiciary to replace the Court of Accounts, as well as avoiding violation of the principle of separation of powers.

Keywords: Courts of Accounts; ineligibility; judicial control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ações judiciais e liminares contra decisões dos TCM's	78
Quadro 2 – Efeitos financeiros do controle judicial sobre decisões do TCM/CE em 2012	83
Quadro 3 – Efeitos financeiros do controle judicial sobre decisões do TCM/CE em 2016	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR	Agravo Regimental
AIRC	Ação de Impugnação de Registro de Candidatura
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
Caopel	Centro de Apoio Operacional Eleitoral
DEN	Denúncia
LC	Lei Complementar
LIC	Licitação
P	Parecer (Proposta de Votos) de Conselheiro Substituto
PCG	Prestação de Contas de Governo
PCS	Prestação de Contas de Gestão
PP	Parecer Prévio
PRO	Provocação
Rcl	Reclamação Constitucional
RE	Recurso Extraordinário
REspe	Recurso Especial
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE	Tomada de Contas Especial
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCS	Tomada de Contas de Gestão
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 SEPARAÇÃO DOS PODERES E INSEGURANÇA JURÍDICA: IMPLICAÇÕES NAS ATIVIDADES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	14
2.1 Competências constitucionais dos Tribunais de Contas	14
2.1.1 <i>Os Tribunais de Contas e o princípio da separação dos poderes</i>	16
2.1.2 <i>Papel do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo e no sistema eleitoral brasileiro</i>	26
2.1.3 <i>A insegurança jurídica criada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 848826, que tratou das competências constitucionais dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo no exercício do controle externo</i>	33
2.2 Separação dos poderes com enfoque na relação do controle externo com o Poder Judiciário Eleitoral	47
2.2.1 <i>Da lista de gestores com contas julgadas irregulares emitida pelo Tribunal de Contas e enviada à Justiça Eleitoral</i>	47
2.2.2 <i>Da elaboração da lista pelo Tribunal de Contas</i>	50
2.2.3 <i>Da recepção da lista do Tribunal de Contas pela Justiça Eleitoral</i>	52
3 CONTROLE JUDICIAL SOBRE AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	60
3.1 O princípio da inafastabilidade da jurisdição e o controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas	60
3.2 O princípio da separação dos poderes e o controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas	64
3.3 A “judicialização administrativa” no controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas	67
4 DOS EFEITOS JURÍDICO-ELEITORAIS E FINANCEIROS DO CONTROLE JUDICIAL SOBRE AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL	72
4.1 Considerações iniciais sobre as espécies de Tribunais de Contas no Brasil	73
4.2 Dos efeitos jurídico-eleitorais do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados da Bahia, Goiás e Pará no ano eleitoral de 2016	76
4.3 Dos efeitos eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará nos anos eleitorais de 2012 e 2016	80
4.3.1 <i>Exercício de 2012</i>	80
4.3.2 <i>Exercício de 2016</i>	89
5 CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS	99
APÊNDICE A – Requerimentos encaminhados aos Tribunais de Contas dos Municípios	109

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 criou os sistemas de controle e fiscalização da administração pública, dentro dos quais estão inseridos os Tribunais de Contas, órgãos independentes que exercem o controle externo em auxílio ao Poder Legislativo, que é o titular de tal controle. Referidas Cortes de Contas receberam do constituinte originário a competência exclusiva de apreciar e julgar as contas dos administradores públicos, nos termos dos incisos I e II do artigo 71 do Magno Texto.

Dentre as atribuições das Cortes de Contas, encontra-se aquela de elaboração, em cada ano eleitoral, da relação de gestores com contas julgadas irregulares em decisões irrecorríveis e encaminhamento desta lista à Justiça Eleitoral, a qual usa tais informações para decidir sobre a existência ou não de uma das hipóteses de inelegibilidade dos candidatos às eleições políticas.

Essa atribuição dos Tribunais de Contas os torna vinculados, ainda que indiretamente, às políticas de inelegibilidade no sistema eleitoral brasileiro, motivo pelo qual suas decisões de julgamento de contas têm sido alvo de diversas ações judiciais ajuizadas com o intuito de suspendê-las ou anulá-las, para que o nome do autor (gestor ou ex-gestor público com contas julgadas irregulares) não conste na lista de gestores com contas irregulares encaminhada à Justiça Eleitoral.

Noutras palavras, o Poder Judiciário tem sido muito acionado por gestores de recursos públicos que possuem contra si decisões irrecorríveis dos Tribunais de Contas pelo julgamento de contas como irregulares, no intuito de suspender, em caráter liminar, e, posteriormente, no mérito, anular tais decisões, com fulcro no princípio da inafastabilidade da jurisdição, albergado no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal de 1988 como um dos valiosos direitos fundamentais ali elencados.

Assim, diante do expressivo número das referidas demandas judiciais, e do cediço ativismo judicial característico do período atual de pós-positivismo, tem sido muito frequente a concessão de liminares concedendo efeitos suspensivos aos acórdãos ou aos pareceres prévios dos Tribunais de Contas, ou ainda a emissão de decisões definitivas judiciais anulando tais decisões (das Cortes de Contas), especialmente, em anos eleitorais.

Desta feita, chega-se à indagação central da presente pesquisa: Como e em que medida o ativismo judicial, consubstanciado na miríade de liminares suspendendo ou nas decisões de mérito anulando as decisões dos Tribunais de Contas, tem interferido nas atribuições constitucionais das Cortes de Contas?

E a partir dessa questão central, outros problemas específicos serão analisados neste trabalho: Qual a relação existente entre as decisões do Poder Judiciário, que suspendem ou anulam as decisões das Cortes de Contas, o princípio da inafastabilidade da jurisdição e o princípio da separação dos poderes? Quais os efeitos jurídicos, eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões administrativas dos Tribunais de Contas dos Municípios do Brasil, e em especial, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, nos anos eleitorais de 2012 e 2016?

O estudo acerca das atribuições constitucionais das Cortes de Contas e sua relação com o controle judicial exercido sobre suas decisões possui relevância social, haja vista a importância do exercício do controle externo da administração pública levada a efeito por tais tribunais, em especial, ante a crise política e econômica em que se encontra o país, situação esta em que o controle sobre a gestão dos recursos públicos ganha ainda mais importância.

Outra contribuição relevante do presente trabalho é analisar o ativismo judicial sob um aspecto ainda pouco estudado pela academia jurídica, pois embora o ativismo judicial seja muito analisado sob outras perspectivas (direito fundamental à saúde, processo legislativo, etc.), não tem sido muito discutido quanto a suas consequências no âmbito das Cortes de Contas.

A pesquisa a ser desenvolvida se enquadra na Linha de Pesquisa 2 deste Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, denominada “A Implementação dos Direitos Fundamentais e as Políticas Públicas”, e ao Projeto de Pesquisa Geral “Participação Política no Estado Democrático”, pois aborda as atribuições constitucionais das Cortes de Contas no Brasil e sua relação com o princípio da separação dos poderes, bem como com o controle judicial exercido sobre suas decisões.

O presente trabalho decorre de uma angústia que acompanha a autora desde quando esta trabalhava na Assessoria Jurídica do extinto Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) do Estado do Ceará e atuava na elaboração de minutas de defesa em ações judiciais contra decisões daquela Corte de Contas¹. Em tais ações, onde se pleiteavam a suspensão e a

¹ Esclarece-se que o extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará se tratava de uma instituição despersonalizada e pertencente à estrutura do poder público do Estado do Ceará, portanto, a competência de defesa judicial de tal órgão público pertencia à Procuradoria Geral do Estado. Entretanto, a Assessoria Jurídica

posterior anulação de acórdãos e/ou pareceres prévios daquele TCM, sempre se trazia à discussão a potencial violação ao princípio da separação dos poderes caso o controle judicial ali executado não obedecesse aos limites constitucionais para tanto.

Outra inspiração à presente pesquisa surgiu com a constatação de que nos casos de suspensão ou anulação de decisões do Tribunal de Contas pelo Poder Judiciário, os efeitos daquele controle judicial não se limitavam àqueles diretos buscados pelo autor da demanda (gestor ou ex-gestor público com contas julgadas irregulares), isto é, a saída da relação elaborada pela Corte de Contas, com possível efeito eleitoral, mas também ocorriam efeitos financeiros de suspensão ou anulação das sanções pecuniárias (multas) aplicadas ao gestor, bem como de suspensão ou anulação da imputação dos débitos (com o fim de ressarcimento ao erário pelo dano causado pelo gestor público).

Assim, a presente pesquisa tem como objeto de estudo o controle judicial e seus efeitos jurídicos, eleitorais e financeiros sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios do Brasil, mormente aquele efetivado nos períodos eleitorais de 2012 e 2016, e, em especial, sobre as decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

Esclarece-se que foram escolhidas as Cortes de Contas estaduais, especializadas no controle externo dos municípios, por serem estes entes federativos, dentro do modelo de federação escolhido pelo constituinte brasileiro de 1988, aquele que está mais próximo do cidadão e que, portanto, o controle dos seus recursos públicos se torna ainda mais sensível e necessário.

Desta feita, a presente pesquisa tem como objetivo principal investigar o controle judicial e seus efeitos jurídicos, eleitorais e financeiros sobre as decisões dos Tribunais de Contas.

Já os objetivos específicos são os seguintes: analisar as atribuições das Cortes de Contas e sua relação com o princípio da separação dos poderes; investigar o controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas, relacionando-o com os princípios da inafastabilidade da jurisdição e o princípio da separação dos poderes; e estudar os efeitos jurídicos, eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios do Brasil.

Para isso, o trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, faz-se uma pesquisa acerca das competências constitucionais dos Tribunais de Contas e da posição destas cortes dentro do esquema de separação dos poderes adotado pelo constituinte federal de 1988,

daquela Corte de Contas elaborava as minutas de defesa e as encaminhava para tal Procuradoria, em virtude da celebração de Convênio entre as mencionadas instituições, com este fim.

bem como um estudo sobre as atribuições destas Cortes no exercício do controle externo e no sistema eleitoral brasileiro, e como estas se diferenciam daquelas atribuídas na Constituição ao Poder Legislativo e à Justiça Eleitoral.

Ainda no capítulo inaugural, faz-se uma necessária análise da insegurança jurídica criada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 848826, quando, em um caso específico que tratava de direito eleitoral, tratou das competências constitucionais dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo no exercício do controle externo.

No segundo capítulo, analisa-se o controle judicial exercido sobre as Cortes de Contas e sua relação com os princípios da inafastabilidade da jurisdição e da separação dos poderes, com foco na relação entre aquelas Cortes e o Poder Judiciário Estadual Cível, mais especificamente as Varas da Fazenda Pública, para as quais são distribuídas as demandas judiciais que questionam a validade das decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios.

Por fim, o terceiro e último capítulo se trata de um estudo de caso sobre os efeitos do controle judicial exercido sobre os Tribunais de Contas dos Municípios do país, o qual foi dividido em duas partes: na primeira etapa, analisa-se os efeitos jurídico-eleitorais do controle judicial exercido sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados da Bahia (com 417 municípios jurisdicionados), Goiás (246 municípios) e Pará (144 municípios), no ano eleitoral de 2016; e na segunda etapa, investiga-se os efeitos eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (com 184 municípios) nos anos eleitorais de 2012 e 2016.

Para tanto, utiliza-se o método descritivo e explicativo, a princípio, realizando-se uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial sobre o tema abordado. Desta forma, foram consultados livros doutrinários e periódicos de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Teoria do Direito, Teoria do Estado e Hermenêutica Jurídica. Além disso, foi também consultada a jurisprudência brasileira acerca da matéria, bem como a legislação constitucional, infraconstitucional e regimentos internos que importam ao tema. Ademais, na última etapa da presente pesquisa, realiza-se um estudo de caso com coleta de dados acerca dos efeitos jurídico-eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios do país.

Na primeira parte do estudo de caso, a coleta de dados foi realizada através de comunicação com os Conselheiros Presidentes² de cada TCM, por meio de Requerimentos³

² Conselheiros Presidentes das Cortes de Contas pesquisadas: Francisco de Souza Andrade Netto (TCM/BA); Joaquim Alves de Castro Neto (TCM/GO); e Luis Daniel Lavareda Reis Junior (TCM/PA).

encaminhados por e-mail para os endereços eletrônicos da Presidência de cada Corte de Contas, endereços estes que foram obtidos por meio de consulta no sítio eletrônico de cada Corte de Contas ou ainda por ligações telefônicas. As respostas a tais requerimentos foram encaminhadas também por e-mail, no caso dos Tribunais de Contas dos Municípios dos estados da Bahia e Pará, e por envio de mídia digital (CD-ROM) pelos Correios, no caso do TCM de Goiás.

E na segunda parte do estudo de caso, os dados foram coletados com a Assessoria Jurídica do extinto TCM/CE, que se tratava de órgão interno responsável pela representação judicial daquela Corte de Contas, bem como por acompanhar o andamento dos processos judiciais em que o TCM/CE fosse parte ou que dissessem respeito às suas atividades, nos termos do art. 4º, incisos VI e VII da Resolução nº 10/2007 do extinto TCM/CE, de 13 de dezembro de 2007, publicada no Diário Oficial do Estado de 13 de dezembro de 2007.

³ Constam nos anexos da presente pesquisa cópias dos Requerimentos dirigidos aos Conselheiros Presidentes dos três Tribunais de Contas dos Municípios pesquisados.

2 SEPARAÇÃO DOS PODERES E INSEGURANÇA JURÍDICA: IMPLICAÇÕES NAS ATIVIDADES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS⁴

Os órgãos de controle dos países democráticos vêm acompanhando o processo evolutivo do Estado Democrático de Direito e têm passado por diferentes fases, abandonando o foco apenas no controle das finanças públicas e passando a ser instrumentos de cidadania. Outrossim, as Cortes de Contas do Brasil, cientes de sua responsabilidade e de sua indisponibilidade no conceito de Estado Democrático de Direito, têm procurado não figurar apenas como coadjuvantes destas transformações, mas, ao contrário, têm atuado como precursoras destas mudanças (SOUZA *et al.*, 2005, p. 09).

Nesse sentido, urge compreender as competências constitucionais dos Tribunais de Contas; a posição destas cortes dentro do esquema de separação dos poderes adotado pelo constituinte federal de 1988; bem como esclarecer quais as atribuições dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo e no sistema eleitoral brasileiro, e como estas se diferenciam daquelas atribuídas na Constituição ao Poder Legislativo.

Ademais, faz-se importante analisar ainda a insegurança jurídica criada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 848826, quando, em um caso específico que tratava de direito eleitoral, tratou das competências constitucionais dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo no exercício do controle externo.

2.1 Competências constitucionais dos Tribunais de Contas

A Constituição de 1988, também conhecida como Carta Cidadã, cujo princípio por excelência é o da Democracia (BRITTO, 2003, p. 183), ao sair de um regime ditatorial, ampliou de forma significativa a esfera de atuação do Tribunal de Contas da União, quando dispôs no seu texto constitucional detalhes sobre sua organização e atividades inerentes à sua natureza e à sua posição, em relação aos outros poderes do Estado. (TELLES, 2004, *online*)

Quanto à posição do Tribunal de Contas na Constituição de 1988, vale destacar que Carlos Ayres Britto, ao afirmar que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Poder Legislativo, e não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade

⁴ Parte das informações trazidas neste capítulo inaugural foi apresentada no artigo “Jurisdição Constitucional sobre as atribuições dos Tribunais de Contas à luz da Hermenêutica Constitucional” (p. 72-83), em co-autoria com Travassos M. de A. S., publicado na Revista do Tribunal de Contas da União. Ano 49. Número 140. Setembro/Dezembro 2017.

hierárquica ou subalternidade funcional, sustenta a autonomia daquela Corte de Contas, e o faz elucidando o termo “auxílio” trazido pelo constituinte:

[...] quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo ‘com o auxílio do Tribunal de Contas da União’ (art. 71), tenho como certo que está a falar de ‘auxílio’ do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro. (BRITTO, 2005, p. 62)

Noutras palavras, aquele ex-Ministro da Suprema Corte (também ex-Procurador do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe), fazendo um paralelo entre a autonomia do Ministério Público e a da Corte de Contas, esclarece que, da mesma forma que Poder Judiciário só exerce a jurisdição com a participação do Ministério Público, o Poder Legislativo só pode exercer o controle externo com a participação do Tribunal de Contas. Assim, embora ambos (Poder Legislativo e Tribunal de Contas) exerçam a mesma função de controle externo, não há superioridade hierárquica de um órgão sobre o outro (BRITTO, 2005, p. 63).

Entende, ainda, que o Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais, colocando-o, assim, no mesmo *status* normativo de autonomia do Ministério Público (BRITTO, 2005, p. 62).

No mesmo sentido, Medauar (2014, p. 153) lembra que o constituinte não usou a expressão “órgão auxiliar”, mas apenas determina que o controle externo do Congresso Nacional será exercido “com o auxílio” do Tribunal de Contas, cabendo, assim, a este órgão exercer suas funções e competências (extraídas diretamente do texto constitucional), de forma conjunta e em apoio ao Legislativo, entretanto, nunca a ele subordinado ou inserido em sua estrutura.

Além disso, o constituinte decidiu ampliar também a estrutura de Corte de Contas a todos os Estados da Federação, prevendo expressamente em seu artigo 75 que as normas estabelecidas naquela seção (denominada “da fiscalização contábil, financeira e orçamentária” e que trata especificamente do Tribunal de Contas da União) aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, onde houver.

Assim, a Constituição Federal de 1988 previu expressamente a aplicação do princípio da simetria para aquelas normas referentes ao controle da Administração Pública, regendo assim, a matéria nos demais entes da Federação. Dessa forma, não apenas o Tribunal de

Contas da União, mas também todos os Tribunais de Contas dos Estados, bem como os Tribunais de Contas dos Municípios (onde houvesse) deveriam se submeter àquelas regras ali estipuladas.

Desta feita, constata-se que com a promulgação da Constituição de 1988, as Cortes de Contas do país tiveram suas competências substancialmente ampliadas, tendo sido, inclusive, dado grande importância a tais atribuições constitucionais.

2.1.1 Os Tribunais de Contas e o princípio da separação dos poderes

O dever de todo gestor público prestar contas está estabelecido no texto constitucional e não representa um fim em si mesmo, bem como não adentrou ao ordenamento jurídico brasileiro de forma isolada, mas em apoio a um conjunto de outros relevantes princípios constitucionais, dentre eles, destacar-se-á, nesta pesquisa, o da separação dos poderes.

Nesse sentido, a Constituição Federal criou os sistemas de controle e fiscalização, dentro dos quais estão inseridos os Tribunais de Contas, órgãos independentes que exercem o controle externo em auxílio ao Poder Legislativo, que é o titular de tal controle. Referidas Cortes de Contas receberam do constituinte originário a competência exclusiva de apreciar e julgar as contas dos administradores públicos, nos termos dos incisos I e II do artigo 71 da Carta Magna.

O dever de prestar contas foi tão precioso e relevante ao constituinte de 1988 que tal obrigação está presente em diversos dispositivos do texto constitucional, tendo a Constituição Federal estabelecido que, em todos os entes federativos (União, Estados, DF e municípios) da República Federativa do Brasil, o Poder Legislativo é o titular da fiscalização do dever de prestar contas, mas não apenas desse dever, posto que a fiscalização deve ser feita também quanto aos parâmetros da legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do art. 70.

Outrossim, cumpre frisar que a função de fiscalização surgiu com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução Francesa e que tal função, no sistema de separação de poderes, sempre constituiu tarefa básica do Poder Legislativo (parlamentos federal, estaduais e municipais), a quem compete a elaboração e atualização das leis, e até por consequência lógica, também a ele compete fiscalizar o cumprimento da legislação por parte da administração pública (SILVA, 2008, p. 749).

Ademais, Canotilho (2003, p. 229) destaca como um dos principais traços da “forma republicana de governo” a exigência de uma estrutura político-organizatória garantidora das liberdades cívicas e políticas, apontando para a ideia de um arranjo de competências e funções

dos órgãos políticos em termos de balanceamento, de freios e contrapesos (*checks and balances*). Assim, a “forma republicana de governo” não é primordialmente uma “forma antimonárquica”, mas um esquema organizatório de controle de poder.

Nelson Saldanha (2010, p. 153-154), em sua obra “O Estado Moderno e a Separação de Poderes”, afirma que se pode distinguir entre a concepção britânica dos *checks and balances* e a francesa da separação de poderes, no entanto, há um fundo de denominadores comuns em torno de ambas as concepções, pois tanto a britânica quanto a francesa estão destinadas a inibir as exorbitações do Executivo.

Segundo Silva (2008, p. 109), o princípio da separação dos poderes já havia sido sugerido, de forma diversa, por Aristóteles, John Locke e Rousseau, mas que Montesquieu foi quem afinal o definiu e divulgou. Nas Constituições das ex-colônias inglesas da América, tal princípio restou objetivado, no entanto, foi na Constituição dos Estados Unidos de 1787 que ele se concretizou em definitivo. E com a Revolução Francesa, o princípio da separação dos poderes tornou-se um dogma constitucional, de grande relevância, de tal forma que o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 declarou que não teria constituição a sociedade que não assegurasse a separação dos poderes.

Nesse mesmo sentido, Saldanha (2010, p. 174-175) afirma que o famoso art. 16 da *Declaration des Droits* vinculava normativamente a própria noção de Constituição a duas coisas: a divisão dos poderes e o asseguramento das garantias. E conclui que o que a divisão ou separação entre funções governamentais garante é que seja evitada a concentração de atribuições, ou seja, o governo autocrático. Além disso, informa que a separação, quando cumprida efetivamente como ordenação constitucional, protege os súditos contra o arbítrio e lhes oferece uma visão clara das competências de cada órgão.

Já Nuno Piçarra (1989, p. 11), inicia sua obra intitulada “A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional” distinguindo, didaticamente, a doutrina do princípio, afirmando que a doutrina ou teoria da separação dos poderes tem desempenhado um papel primordial na conformação do tipo de Estado que, a partir da Revolução Inglesa (aquela que deu origem aos Estados Unidos da América) e, sobretudo, da Revolução Francesa, foi se propagando para todo o mundo ocidental, no decurso dos últimos dois séculos. E que essa doutrina, elevada à categoria de princípio constitucional homônimo, parece constituir um dos traços mais característicos da estrutura organizacional das diversas variantes de Estado constitucional contemporâneo.

Para o autor luso, a doutrina da separação dos poderes, entendida como aquela que intenciona a limitação ou a moderação do poder político e a garantia da liberdade, remonta à

Antiguidade greco-romana, mais especificamente, na teoria da constituição mista⁵ que constituiria sua mais remota raiz histórica (PIÇARRA, 1989, p. 17).

Todavia, a doutrina da separação dos poderes, na parte em que envolve uma distinção entre as funções estatais, prescrevendo a atribuição de cada uma delas a órgãos diferentes e separados, sobretudo, em nome da liberdade individual, esta é de origem inequivocamente moderna, nascida na Inglaterra do século XVII, quando surgiu, inclusive, a expressão *separation of powers*, e foi defendida, a partir de princípios jurídicos, como pré-requisito da *rule of law*⁶, sendo esta sua raiz histórica mais próxima (PIÇARRA, 1989, p. 17-18).

Já o princípio da separação dos poderes, para Nuno Piçarra, possui uma complexidade inerente e pressupõe uma distinção material das funções estatais, devendo o desempenho de cada uma delas caber a um órgão ou um grupo específico de órgãos, independente dos demais, onde se pretende que nenhum desses órgãos chegue a controlar sozinho a totalidade do poder do Estado, e que a entrega de cada fração de poder distribuída a diversos órgãos gere uma situação em que cada um constitua perante o outro um freio e simultaneamente um contrapeso, prevenindo-se assim a concentração e o abuso do poder, a favor da liberdade individual (PIÇARRA, 1989, p. 12-13).

Assim, Nuno Piçarra sustenta que como a separação dos poderes tem origens históricas na Inglaterra do século XVII, essa doutrina conheceu várias versões ao longo de sua existência, apresentou continuidades e descontinuidades, razão pela qual seria errôneo tomar uma destas versões, inclusive, a de Montesquieu que é a mais divulgada, como absoluta e definitiva. Além disso, frisa-se que Montesquieu não foi o primeiro a propô-la com o sentido, o alcance e os objetivos que classicamente lhe são assinalados (PIÇARRA, 1989, p. 64 e 89).

Também para Althusser (2008, p. 109), a ideia da tripartição não é de exclusiva responsabilidade de Montesquieu, mas de todo o século, de Voltaire, Helvetius, Diderot e Condorcet, bem como de uma longa tradição que continuou até no século XIX, e que talvez até os dias atuais ainda não esteja completamente morta⁷.

⁵ Apenas a título de ilustração, sem o intuito de se aprofundar sobre o tema, esclarece-se que o autor português traz como um dos muitos sentidos de “constituição mista” aquela em que os vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, e que nessa ideia de “constituição mista”, a única ideia que permanece constante ao longo dos tempos é a ideia de equilíbrio de forças diversas (PIÇARRA, 1989, p. 32-33).

⁶ Piçarra (1989, p. 18) ainda esclarece que se se compreender o termo *rule of law* como Estado Constitucional ou Estado de Direito, fica mais clara a relação entre este e o princípio da separação dos poderes.

⁷ Tradução livre da autora. Texto original: *Cette tripartition n'est d'ailleurs pas le fait du seul Montesquieu, c'est la tripartition du siècle tout entier, de Voltaire, de Helvétius, de Diderot et de Condorcet, et d'une longue tradition qui s'est poursuivie jusqu'au XIX siècle, et qui n'est peut-être pas tout à fait morte.*

Isto porque seria uma ilusão histórica afirmar que Montesquieu teria mostrado toda sua genialidade numa teoria de equilíbrio de poder, tão bem disposta que o poder seria o próprio limite do poder, resolvendo assim de uma vez por todas o problema político que está inteiramente relacionado ao abuso de poder (ALTHUSSER, 2008, p. 99-100).

E Althusser (2008, p. 98-100) chama atenção para essa ilusão no capítulo intitulado “O mito da separação de poderes”, e o faz destacando a tese de Charles Eisenmann⁸, segundo a qual a teoria de Montesquieu, especialmente o famoso capítulo sobre a Constituição inglesa, deu origem a um mito: o mito da separação dos poderes.

Nesse diapasão, Nelson Saldanha (2010, p. 154-155) lembra que apesar de a posteridade ter vinculado quase pedagogicamente a Montesquieu a ideia da separação de poderes, existe em sua obra “*De l’esprit des lois*” uma discrepância na enumeração dos poderes, pois ora o texto alude à “*puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dependent du droit des gens, la puissance exécutrice des choses qui dependent du droit civil*”, e ora alude à “*puissance de juger, la puissance législative et l’exécutrice*”.

Além disso, em “O espírito das leis”, há duas terminologias distintas, pois em algumas passagens, Montesquieu emprega o termo *pouvoir*, e noutras utiliza o termo *puissance*. Entretanto, tal duplicidade pode ser considerada irrelevante pois o essencial é o aberto combate do autor francês contra a concentração de poderes, muito bem representado no trecho “*tout serait perdu si le même homme, ou le même corps, ... exerçaient ces trois pouvoirs*” (SALDANHA, 2010, p. 154).

Outro trecho da obra de Montesquieu (1998, p. 167-168) que deixa evidente seu combate à concentração de poderes, e que inclusive serve de introdução ao trecho destacado por Nelson Saldanha, é o seguinte:

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 o mesmo 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 Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor.

Todavia, mesmo considerando a relatada discrepância na enumeração dos poderes e a duplicidade de terminologias, presentes na obra de Montesquieu, Nelson Saldanha (2010, p. 155) considera exagerada a afirmação de alguns doutrinadores de que não existiu em

⁸ EISENMANN, l’Esprit des Lois et la séparation dos pouvoirs (*Mélanges Carré de Malberg*, Paris, 1933), pp. 190 sq. *La pensée constitutionnelle de Montesquieu*, Recueil Sirey, pp. 133-160.

Montesquieu uma explícita formulação da separação de poderes, e afirma que o que não houve, de fato, foi uma ênfase total sobre a separação, e que inclusive, não se lembra de ter encontrado a palavra separação nos mencionados textos de Montesquieu.

Vale destacar que tais problemas formais de discrepância na enumeração dos poderes, dubiedade nas terminologias, dentre outros problemas como estilo repetitivo e fragmentário, encontrados na obra *O espírito das leis*, podem estar relacionados aos fatos descritos pelo Tradutor Desembargador Pedro Vieira Mota, na Introdução à obra “*O espírito das leis*”, cuja edição é da Saraiva de 1998: Montesquieu levou 20 (vinte) anos para concluir a obra, sendo que nos últimos 10 (dez) anos, estava quase cego, valendo-se de secretários para redigi-la, motivo pelo qual a publicou sem o aprimoramento desejado (MONTESQUIEU, 1998, p. 9-10)

Também analisando a obra “*O espírito das leis*”, Jacoby Fernandes (2016, p. 133) destaca que, na verdade, Montesquieu tratou da teoria da separação de funções e não teoria da separação dos poderes, como ela ficou mais conhecida, e que a troca do termo funções por poderes ensejou diversos equívocos, o que obrigou a doutrina constitucionalista a promover uma transladação de sentido do termo poder para tentar justificá-lo.

Isto porque considerando que o poder é uno, indivisível e indelegável e se desdobra em várias funções, que são fundamentalmente três (legislativa, executiva e jurisdicional), resta impossível conter nos órgãos de cada “poder”, restritivamente, o desempenho das funções de igual denominação, haja vista que, por exemplo, o Poder Judiciário tem funções executivas e legislativas, embora em menor grau de importância. E da mesma forma, ocorre com os outros poderes (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 133-134).

Ainda analisando as variações terminológicas do princípio em debate, vale destacar a contribuição de Nelson Saldanha (2010, p. 169-170) acerca do tema:

[...] **certos autores começaram no corrente século a usar o termo função em lugar de “poder”**; a aludir às funções do Estado e não aos poderes. Evidentemente o termo função carrega, como aliás ocorre também com a palavra “órgão”, certas conotações biológicas, [...].

O uso da expressão “funções do poder” corresponde, na frase, à **ideia da indivisibilidade do poder do Estado**, que se reflete na ideia de uma soberania indivisível e que permite, contudo, **uma pluralização em forma de funções**. Daí inclusive porque outros autores, como Codacci-Pisanelli, empregam enfaticamente o termo “funções soberanas”.

Percebe-se que a correlação existente entre poder e função não existe para o caso de “órgão”. Um mesmo poder (ou uma mesma função) pode requerer o funcionamento de vários órgãos. **A presença de “poderes” diferentes a partilhar de uma mesma função (como é o caso, inclusive na vigente Constituição brasileira, do processo legislativo, que envolve a atuação do Legislativo e do Executivo) nos adverte da falácia da ideia de “separação”**, mas a extensão correlata das duas ideias – poder e função – é mais ou menos a mesma. Só que o termo “função” é como que mais

abstrato, menos carregado de conotações sócio-políticas; o termo “poder” manteve e mantém, algo da linguagem clássica, onde seu emprego traduzia uma problemática política. “Poder”, naquela linguagem, implicava a ideia de prerrogativa, que o impulso liberal queria arrancar do Executivo monárquico e estender aos corpos legislativos e judiciários. (grifos nossos)

Esclarecida essa questão terminológica, ressalta-se que a grande importância dada ao princípio da separação dos poderes ou das funções se mantém até hoje, tanto que foi inserido pelo Constituinte originário de 1988 dentre as cláusulas pétreas da nossa Carta Magna, em seu art. 60, §4º, inciso III⁹, portanto, ficando vedada qualquer alteração no texto constitucional que tenha sequer tendência a aboli-lo.

Importante registrar que nas palavras de Paulo Bonavides, os princípios gerais foram “incorporados na ordem jurídica constitucional, onde logram valoração normativa suprema, ou seja, adquirem a qualidade de instância juspublicística primária, sede de toda a legitimidade do poder” (2009, p. 293).

Todavia, cumpre frisar que, embora esteja inserido dentre as cláusulas pétreas e possua valoração normativa suprema, o princípio da separação dos poderes, assim como todos os demais princípios, incluindo os direitos fundamentais, são todos considerados relativos em sua incidência, visto que não se admite, no estágio atual da ciência jurídica, que um princípio possa ser absoluto, afastando todos os demais em toda e qualquer hipótese (TAVARES, 2006, p. 101).

Além disso, atualmente, o princípio em alusão não configura mais aquela rigidez de outrora, pois a ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs uma nova visão sobre a teoria da separação dos poderes¹⁰, bem como novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário (SILVA, 2008, p. 109).

Da mesma forma, considerando o inevitável desajustamento dos fatos ao aprisionamento imposto pela estaticidade da teoria tripartida das funções do Estado, o constituinte brasileiro também tem evoluído, motivo pelo qual é correto afirmar que no sistema jurídico pátrio, a separação das funções legislativa, administrativa e judiciária não é absoluta (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 135).

Rossi e Pamplona são ainda mais enfáticas, e afirmam que falar em neoconstitucionalismo ou constitucionalismo contemporâneo significa perceber que,

⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. “Art. 60. [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) III - a separação dos Poderes;”

¹⁰ Esclarece-se que, nesta pesquisa, será utilizada a terminologia “separação dos poderes”, apesar de parte da doutrina preferir denominar o princípio em questão de “separação das funções”, porque esta foi a denominação escolhida pelo constituinte originário brasileiro de 1988, conforme art. 60, §4º, inciso III, acima transcrito.

atualmente, a separação de poderes passa por uma nova readequação, pois considerando que o Direito adquiriu uma forte carga axiológica por meio dos princípios constitucionais, constata-se um deslocamento do protagonismo dos outros poderes para o Judiciário, o que não significa que o juiz estaria agora alçado a um decisionismo arbitrário, mas ao contrário, sua atuação deve pautar-se pelos marcos éticos e políticos que informam o Estado Constitucional e Democrático de Direito (ROSSI; PAMPLONA, 2013, p. 13).

No mesmo sentido, Felipe Albuquerque (2013, p. 15) afirma que a doutrina de Montesquieu da separação de poderes tem passado por uma reinterpretação, e que para muitos, essa nova interpretação se afasta da moderna teoria da democracia quando desprestigia o Poder Legislativo.

Outrossim, Cynara Mariano (2008, p. 13) contribuiu de forma interessante ao tema em discussão ao debater acerca da separação de poderes no pensamento constitucional brasileiro, numa abordagem que visava demonstrar a tradição brasileira de predominância do judiciário e do executivo em detrimento do legislativo, bem como buscava investigar as origens históricas e políticas do Poder Moderador na experiência brasileira.

A autora constatou que a experiência inovadora do Poder Moderador na Constituição Imperial de 1824 e a polêmica em torno de sua titularidade buscava a neutralidade de uma instância que seria considerada infalível segundo a crença das virtudes inabaláveis do Imperador, resultante da influência da doutrina católica que dominava a época (MARIANO, 2008, p. 25).

Interessante observar que a confiança do exercício desse Poder Moderador, que seria a instância máxima e suprema da nação, não deveria ser confiada a qualquer dos três poderes já conhecidos, mas sim a um quarto poder, o qual não pertenceria à estrutura de qualquer dos demais, o que remete às discussões acerca da necessidade de adoção do Tribunal Constitucional no Brasil, como instância capaz de superar o crescente avanço do Judiciário sobre os demais poderes da República (MARIANO, 2008, p. 25).

E assim, concluiu Mariano (2008, p. 25-26) que para resolver essa crise seria necessária uma reformulação da teoria da separação dos poderes, superando a tradicional concepção da divisão tripartida, e que nesse aspecto, o constituinte brasileiro de 1988 perdeu, portanto, uma grande oportunidade ao manter intocada a clássica visão tripartida dos poderes, e pior: entregou a delicada função juspolítica de guarda da Constituição, que exige um Tribunal Constitucional (independente dos demais poderes e fruto da composição da vontade democrática), aos órgãos judiciários, resultando numa maior politização do Poder Judiciário

brasileiro e sua crescente invasão sobre as competências dos demais poderes, em especial, o Legislativo.

Destaca-se que esse pensamento encontra eco nos ensinamentos de Lenio Luiz Streck, o qual também defende ser imprescindível a discussão em torno da implantação de um Tribunal Constitucional no Brasil, fora do âmbito do Poder Judiciário, inclusive, com elaboração de uma lei orgânica que discipline a jurisdição constitucional, sem, no entanto, abdicar do controle difuso de constitucionalidade (STRECK, 2014b, p. 944).

E Nelson Saldanha (2010, p. 180), em uma análise da teoria da separação dos poderes no caso norte-americano, sustentou que como a separação foi pensada, na fase clássica, em função de um Estado unitário, quando os Estados Unidos da América organizaram um federalismo e criaram o presidencialismo, a ideia da separação sofreu algumas refrações, visto que os líderes norte-americanos, basicamente, adotaram a versão montesqueana, porém tiveram que adaptar o tema para algumas necessidades específicas, tais como: equilíbrio entre União e Estados-membros; fortalecimento do Congresso Nacional; criação de uma Suprema Corte; e competências do Presidente da República, etc..

E ao fazer um paralelo entre os regimes de governo, o mesmo autor adverte que, na opção parlamentarista, os poderes se distribuem dando preeminência ao Legislativo, enquanto na opção presidencialista, existe uma clara primazia do Executivo. E, criticando ambos os regimes, conclui que, na prática, enquanto no parlamentarismo, a separação é de certo modo negada, no presidencialismo, há uma separação de poderes sem a igualdade e sem o equilíbrio que eram preconizados na fórmula clássica da separação de poderes (SALDANHA, 2010, p. 180-181)¹¹.

Então conclui que a separação dos poderes, tal como se conserva nos Estados atualmente, apresenta algumas alterações em face da pureza da fórmula clássica, e que, no direito público de hoje, as conceituações foram refeitas, porém há uma permanência. Noutras palavras, a técnica da divisão de poderes sofreu mutações, em especial, na quebra do velho ideal de equilíbrio, no entanto, a ideia da separação não foi cancelada, pelo menos não aquela ideia de separação enquanto derivada da própria pluralidade de atribuições centrais existentes no Estado (SALDANHA, 2010, p. 183).

¹¹ Embora faça essas duras conclusões, Nelson Saldanha (2010, p. 180-181) não omite que no parlamentarismo, existem prerrogativas do Executivo que poderiam compensar as do Legislativo, mas destaca que, na prática, essas prerrogativas do Executivo são demasiadamente reduzidas. Sobre o presidencialismo, o autor destaca que o crescimento das atribuições do Executivo gerou, em certos setores (inclusive, didático e jornalístico), a tendência de identificação dos termos governo e Poder Executivo, e que para o homem comum, o governo é representado sobretudo nas atividades do Executivo, o que é corroborado na realidade constitucional dos regimes presidencialistas.

No mesmo sentido, Samira Amorim (2015, p. 151) constatou que a atual concepção da teoria da separação dos poderes não possui mais a rigidez de outrora e destaca alguns dos motivos para isso, quais sejam, a generalidade da lei, a criação do direito pelo Judiciário e o distanciamento entre texto e norma. Assim, segundo a autora, foram almejadas maneiras de relacionamento entre os Poderes¹², não visando apenas a divisão do exercício do poder, mas também o equilíbrio entre eles, em um sistema de freios e contrapesos, pelo que se fala em independência orgânica e harmonia do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Contrapondo-se à ideia de equilíbrio entre os três poderes, vale destacar o ensinamento de Pontes de Miranda (1983, p. 185), segundo o qual tal “equilíbrio unitário é pura miragem, em que, amante das abstrações, se compraz o racionalismo, com a política de conceitos, de que é exemplo a perfeita independência com que sonhara Montesquieu”.

E ainda quanto à evolução do princípio em apreço, Jacoby Fernandes (2016, p. 135) informa que até mesmo no exterior, tem crescido o número de doutrinadores que não mais identificam a teoria da tripartição das funções de forma rígida.

Como um bom exemplo dentre esses doutrinadores estrangeiros que não mais identificam a tripartição dos poderes em sua forma clássica e rígida, cita-se Bruce Ackerman (2011, n.p.), o qual, em sua obra intitulada “A nova divisão dos poderes”, após tecer diversas críticas ao presidencialismo e à adoção indiscriminada e quase unânime desse sistema de governo pelas novas democracias da América Latina no final do século XX, chegou a sugerir uma nova divisão dos poderes em um modelo que ele denomina de “parlamentarismo limitado”.

Essa nova forma de divisão de poderes sugerida por Ackerman (2011, n.p.) é bem diferente da tripartição clássica e seria representada por cinco poderes assim distribuídos: 1) uma câmara central, democraticamente eleita e responsável por escolher o governo e por legislar, a qual seria contrabalanceada por todos os outros poderes; 2) o poder do povo, que seria expresso através da realização de referendos em série para validar as decisões dos governantes; 3) o poder de supervisão da burocracia, responsável pelo controle dos servidores

¹² Vale ressaltar que Samira Amorim (2015, p. 152), em sua pesquisa acerca da tensão institucional entre os poderes, apresenta um interessante paralelo entre as teorias da última palavra e a teoria dos diálogos institucionais. As teorias da última palavra defendem argumentos favoráveis à supremacia judicial ou à supremacia legislativa, em uma clara dicotomia para atribuir a última palavra da interpretação constitucional a um dos Poderes, o que gera malefícios qualquer que seja a tese escolhida. Já para a teoria dos diálogos institucionais, a decisão do Judiciário não encerra a interpretação constitucional, logo, o Judiciário não seria o detentor da última palavra definitiva do Direito, podendo em alguns casos, encerrar um ciclo de debates, todavia, os questionamentos e debates poderiam ser reiniciados ao longo do tempo, sempre em busca de melhores argumentos e melhores respostas. Assim, a teoria dialógica repudia o predomínio de uma atividade estatal sobre a outra, na busca de um equilíbrio baseado na Separação de Poderes e em uma circularidade de debates.

de carreira em diversos aspectos burocráticos, como por exemplo, quanto à corrupção e à eficiência; 4) o poder de supervisão da democracia, que seria o responsável por regular e assegurar a condução de eleições periódicas, livres e justas, evitando as tentações do poder no exercício de suspendê-las, e salvaguardar os direitos fundamentais, como a liberdade de expressão dos cidadãos; e 5) o poder da justiça distributiva, o qual seria o responsável por garantir os direitos econômicos e sociais, colocando em prática a justiça distributiva e dando garantias do cumprimento de direitos sem os quais a democracia não tem sentido.

Outro autor alienígena que há muito tempo não mais identifica a teoria da tripartição dos poderes de forma rígida é Raoul de La Grasserie (1911 *apud* Jacoby Fernandes, 2016, p. 135) o qual, em sua obra intitulada *Les principes sociologiques du droit public*¹³, referiu-se à fórmula de Montesquieu como desatualizada e incompleta, sustentando que há outras funções no mecanismo do Estado, também de primeira ordem, que merecem ser separadas.

Essas outras funções que também merecem ser separadas, por vezes, são qualificadas como Quarto Poder, provavelmente por conta daquela confusão que se faz entre os termos poder e função, destacada por Jacoby Fernandes. Ora o Ministério Público é intitulado de Quarto Poder, ora o Tribunal de Contas é assim também denominado (OLIVEIRA, 1987, p. 216-218).

E, ao tratar da posição institucional e da natureza das funções dos Tribunais de Contas, Jacoby Fernandes (2016, p. 138-139) entende que são superficiais os estudos que classificam os tribunais de contas como meros apêndices auxiliares do Poder Legislativo, e que os autores que, erroneamente, consideram as Cortes de Contas como um órgão de assessoramento desconhecem a estrutura técnica dessas cortes, sua autonomia administrativa e financeira.

Isto porque as Constituições brasileiras têm, reiteradamente, consagrado significado bastante diverso aos Tribunais de Contas, os quais auxiliam o Poder Legislativo na função de controle externo da Administração Pública, mas auxiliam exercendo função, não assessorando, nem se submetendo a qualquer dos poderes. Tanto é assim que os tribunais de contas exercem a função de controle dos três poderes, inclusive do Poder Legislativo (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 141-143).

Para Xerez (2014, p.162), a natureza jurídica dos Tribunais de Contas se revela essencialmente como função típica de controle externo dentro do arranjo institucional construído pela Constituição Federal de 1988.

¹³ GRASSERIE, Raoul de La. *Les principes sociologiques du droit public*. Paris: V. Giard & E. Briere, 1911, p. 66.

Desta feita, conclui Jacoby Fernandes (2016, p. 219-220) que a conhecida teoria da separação dos poderes representa a distribuição das funções do Estado, sem que estas sejam exercidas com exclusividade, pois os órgãos se identificam apenas com a predominância das funções que exercem; e que o Tribunal de Contas é uma instituição autônoma criada após o advento de tal teoria, situando-se de permeio entre os poderes, fiscalizando-os, portanto, não se submetendo a qualquer deles. Logo, considerando que as Cortes de Contas, por determinação direta e específica da Constituição, fiscalizam, apreciam e julgam, possuindo competência privativa para tanto, a natureza de algumas de suas funções não pode enquadrar-se no âmbito da ortodoxa tripartição.

Verifica-se, assim, que ante a nova interpretação dada ao princípio da separação dos poderes, não há mais aquele rigor de outrora na tripartição¹⁴, e os Tribunais de Contas se situam realmente de permeio entre os poderes, não se submetendo a qualquer deles, como bem destacado por Jacoby Fernandes.

Ademais, vale destacar que se fosse implantado o modelo de parlamentarismo limitado sugerido por Ackerman, os Tribunais de Contas existentes em sistemas presidencialistas como o brasileiro, fariam parte do que ele chamou de poder de supervisão da burocracia (ou seriam por ele substituídos), com a função de controle, e não estariam isolados, pois ali também se encontrariam funções que hoje são exercidas por instituições como Ministério Público e até parte do próprio Judiciário.

2.1.2 Papel do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo e no sistema eleitoral brasileiro

O art. 71 da Constituição Federal prescreveu diversas atribuições aos Tribunais de Contas, dentre elas, aquelas previstas nos incisos I e II são as de maior relevância, pois delimitam as principais competências daquelas Cortes quais sejam: apreciar as contas anuais dos Chefes do Poder Executivo (inciso I); e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública (inciso II).

Sabe-se que as contas “apreciadas”, previstas no inciso I, são as chamadas contas de governo, ou globais, nas quais o Tribunal de Contas emite apenas parecer prévio, competindo ao Poder Legislativo o respectivo julgamento, cuja natureza é meramente política. Tais contas

¹⁴ Esclarece-se que não se ignora a existência de experiências em outros países com repartições entre quatro, cinco ou até seis poderes distintos, no entanto, remete-se aqui à ortodoxa tripartição dos poderes porque assim a Constituição Federal de 1988 o fez em seu artigo 2º.

anuais, de natureza “macro”, versam, por exemplo, sobre: balanço geral; gestão financeira, orçamentária e patrimonial; aplicação dos percentuais mínimos de recursos na saúde e na educação; dentre outros assuntos políticos. Assim, como se depreende, são aspectos mais de política administrativa, e por essa razão postos sob o julgamento político do Poder Legislativo.

Noutras palavras, as contas de governo são julgadas pelo Poder Legislativo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, e se referem à macrogestão governamental, ou seja, estabelecimento de diretrizes para concepção e execução das políticas públicas e programas a cargo do ente federado (CASTRO, 2015, p. 348).

No inciso II, a Carta Magna atribuiu aos Tribunais de Contas a função de “julgar”, dirigindo-se aos administradores e demais responsáveis pelos recursos públicos. São as chamadas contas de gestão, ou, mais especificamente, onde se analisam atos de gestão. Nestes estão compreendidos, por exemplo, o pagamento das despesas correntes, tais como a compra de equipamentos e veículos, a contratação de prestação de serviços, a realização de licitações, dentre outros.

Diferentemente das contas de governo, constituem atos isolados de gestão administrativa, com uso direto do dinheiro público, o empenho, a liquidação, o pagamento e outros, os quais podem e devem ser fiscalizados isoladamente e, se possível, no dia a dia, para que possam ser corrigidos a tempo ou impugnados e sancionados com multa, consoante previsto no inciso VIII do mesmo dispositivo constitucional.

Desta forma, tem-se que as contas de gestão, julgadas pelo Tribunal de Contas, referem-se à própria execução das políticas públicas e programas de governo, mediante ações desconcentradas e descentralizadas, pelos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, bem como por perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (CASTRO, 2015, p. 348).

Em suma: as contas de governo (inciso I) são apreciadas pelos Tribunais de Contas e julgadas pelo Poder Legislativo, enquanto as contas de gestão (inciso II) são apreciadas e julgadas pelos próprios Tribunais de Contas. E assim, distinguindo as contas pela matéria em análise em contas de governo e contas de gestão, têm atuado as Cortes de Contas pelo país.

Os Tribunais de Contas, portanto, por imperativos constitucionais, devem julgar os atos de gestão, e assim o têm feito, mesmo que executados por Prefeitos Municipais, sempre que estes, apesar de sua condição de Chefes Políticos, passarem a exercer função administrativa, atuando como secretários ou ordenadores de despesas, o que é uma realidade do dia a dia das prefeituras do interior do País.

Nesse sentido, cita-se Adriano Soares da Costa (2016, p. 220), que em sua obra *Instituições de direito eleitoral*, manifesta-se nos seguintes termos:

Nos municípios, sobretudo aqueles menores, o prefeito exerce a função administrativa, atuando como ordenador de despesas. Quando há essa atuação de ordenador de despesas, o prefeito se submete, além do parecer prévio, ao julgamento das suas contas pelo Tribunal de Contas, submetido aí à incidência do art. 71, inc. II, da CF/88. [...]

A decisão do Tribunal de Contas que tem a natureza de julgamento das contas do prefeito, com consequências imediatas para a sua inelegibilidade, é justamente aquela decorrente de apreciação em concreto de atos administrativos do gestor, já aí como ordenador de despesas. (grifo nosso)

Outrossim, também se depreende das observações de Ferraz (2012, p. 205-209) que o julgamento previsto no inciso II do artigo 71 da Carta Magna abarca as contas de chefes de Poder Executivo quando estes agem como ordenadores de despesas, isto porque o constituinte prescreveu a competência de julgamento de contas às Cortes de Contas em razão da matéria (objeto), e não em razão da pessoa (sujeito), o que também justifica a distinção dos incisos I e II do mencionado dispositivo constitucional.

Assim também entende Mileski (2011, p. 318), que ao tratar de prefeitos que atuam também como ordenadores de despesas, afirma que nesses casos, o prefeito é mais que condutor político daquele município, pois ele é também administrador, ou seja, é também o gestor dos bens e dos dinheiros públicos, logo, assume dupla função: política e administrativa, motivo pelo qual se submete a duplo julgamento, isto é, um julgamento político, pelo Parlamento (precedido do parecer prévio da Corte de Contas), e outro técnico, a cargo do Tribunal de Contas.

Portanto, quando o prefeito atua como ordenador de despesas, ele presta dois tipos de contas: as de governo e as de gestão. As contas de governo (também denominadas de contas anuais), são aquelas onde será avaliada a atuação política do Chefe do Poder Executivo Municipal, motivo pelo qual o Tribunal de Contas somente aprecia e emite o parecer prévio (art. 71, inc. I, CF/88) e o Poder Legislativo (Câmaras dos Vereadores) emitirá o julgamento propriamente dito de tais contas.

Aqui cumpre frisar que, nas contas de governo, mesmo a atuação do Tribunal de Contas se restringindo à emissão de parecer prévio, portanto, com evidente caráter opinativo, a Constituição Federal, em seu art. 31, §2º, determina que o parecer emitido pela Corte de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, razão pela qual alguns doutrinadores, como Mileski (2011, p. 318), advertem que o parecer prévio do Tribunal de Contas seria “quase vinculativo”.

Já as contas de gestão, apresentadas por prefeito que atuou como ordenador de despesas, são aquelas onde serão analisados e julgados pela competente Corte de Contas os atos de gestão, administrativos, tais como ordenações de despesas efetuadas por aquele agente político que atuou duplamente como político e como administrador.

Não se pode olvidar, todavia, que esse entendimento não é uníssono, pois há quem defenda que ambas as contas do chefe do Poder Executivo, tanto aquelas prestadas anualmente (chamadas de contas de governo) quanto aquelas atinentes à função de ordenador de despesas (chamadas de contas de gestão), devem ser apenas apreciadas pelo competente Tribunal de Contas, e que este deveria emitir parecer, não emitindo julgamento em quaisquer delas (PAZZAGLINI FILHO, 2014, p. 36).

No entanto, toma-se a liberdade de discordar com esse entendimento e justificar tal discordância apresentando a seguir argumentos fáticos, jurídicos e hermenêuticos para tanto.

Analisando a fundamentação jurídica apresentada para tal tese, constata-se que Pazzaglini Filho (2014, p. 36), a princípio, defendeu que a ressalva final da alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990 não alcançaria os Chefes do Poder Executivo¹⁵.

Ocorre que a ressalva da parte final da alínea “g” é a seguinte: aplica-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal (julgamento pela Corte de Contas) “a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”. Portanto, pergunta-se: se o Chefe do Poder Executivo não for o mandatário que a mencionada lei quis referir-se, qual será? Que mandatário sobra para ser alcançado por tal norma? O autor não diz, e realmente parece não sobrar nenhum.

Assim, a interpretação dada por Pazzaglini¹⁶ parece esvaziar todo o objetivo da ressalva trazida à alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar (LC) nº 64/1990, pela LC nº 135/2010 (conhecida como Lei da Ficha Limpa), o que nos remete ao antigo brocardo hermenêutico que diz: “Dê-se aos textos a inteligência que torne viáveis seus objetivos, ao invés da que os reduza à inutilidade”. Sobre tal regra hermenêutica, vale destacar o ensinamento crítico de Raimundo Bezerra Falcão (1997, p. 265):

¹⁵ Destaca-se que essa tese de não aplicação da parte final da alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar (LC) nº 64/1990 aos chefes do Poder Executivo foi defendida por Pazzaglini Filho, ainda em 2014, logo, antes do julgamento do Recurso Extraordinário - RE 848826 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que tratou do tema, criando toda uma insegurança jurídica, discutida no próximo subitem (2.1.3) deste trabalho.

¹⁶ Interpretação esta também dada pelo próprio STF, posteriormente, no processo de RE 848826 discutido no subitem a seguir 2.1.3

3.4.4.8 “*Dê-se aos textos a inteligência que torne viáveis seus objetivos, ao invés da que os reduza à inutilidade*”

De fundamental importância essa regra hermenêutica. De sabedoria teleológica indesmentível, merece respeito. No entanto, os objetivos não de ser atualizados, evolutivamente. É que, se ficarem amarrados ao passado, serão objetivos apenas formalmente falando, e não materialmente atuando em prol dos objetivos da vida, a serem perseguidos pela via do Direito, com base na justiça. (grifo nosso)

Do exposto, vê-se que o mencionado autor entende que o referido brocardo é de uma sabedoria teleológica indesmentível e que mesmo assim deve sempre ser atualizado. Ocorre que a norma prescrita na alínea “g”, ora em discussão, não havia como já ter sofrido qualquer evolução em seu sentido, nos idos 2014, quando Pazzaglini publicou sua obra aqui comentada, considerando que a nova redação da alínea “g” foi aprovada apenas 4 (quatro) anos antes, em 2010, por meio da aprovação da Lei Complementar nº 135/2010 que ficou conhecida como Lei da Ficha Limpa.

Muito pelo contrário, se tiver ocorrido qualquer evolução na situação que envolve a interpretação da mencionada alínea “g”, entre a aprovação da alteração do texto da alínea “g” (em 2010) e a publicação da tese ora em discussão (em 2014), foi no sentido de proporcionar ainda mais controle sobre as contas dos chefes do Poder Executivo, ante as manifestações populares que ocorreram em todo o país nos anos de 2013 e 2014, as quais não possuíam objetivos e metas claras, no entanto, é público e notório que se havia uma pauta comum em todas as manifestações, esta era o combate à corrupção.

Cita-se, nesse sentido, trecho do posfácio à edição brasileira do livro *Redes de Indignação e Esperança* do sociólogo espanhol Manuel Castells, tratando das manifestações brasileiras de 2013:

Sem que ninguém esperasse. Sem líderes. Sem partidos nem sindicatos em sua organização. Sem apoio da mídia. Espontaneamente. Um grito de indignação contra o aumento do preço dos transportes que se difundiu pelas redes sociais e foi se transformando no projeto de esperança de uma vida melhor, por meio da ocupação das ruas em manifestações que reuniram multidões em mais de 350 cidades. [...] jovens que se arriscavam a dizer o que muitos pensavam: basta de corrupção política e de pseudodemocracia (CASTELLS, 2013, p. 182-184).

E, pelo menos *a priori*, não se pode entender como maior combate à corrupção a retirada do controle feito pelos Tribunais de Contas sobre as contas de gestão dos chefes do Poder Executivo (lembrando que nestas se tratam de ordenação de despesas, gastos de dinheiro público, e não daquelas contas anuais de viés político), deixando-as sobre o crivo meramente político das Casas Legislativas.

Desta forma, sem a evidência de qualquer evolução necessária à interpretação da parte final da tal alínea “g”, entende-se que a interpretação dada pelo autor supracitado (Pazzaglini Filho) não é a melhor interpretação a ser efetivada sobre o novo texto legal, pois foi dada ao texto a inteligência que tornou inviável seu objetivo, reduzindo-o à inutilidade.

Contribui também para esse debate hermenêutico, o ensinamento de Streck para o qual a afirmação “a norma é (sempre) produto da interpretação do texto” ou “o intérprete sempre atribui sentido ao texto” não pode significar a possibilidade de o intérprete poder “dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa”, atribuindo sentidos arbitrários aos textos, como se texto e norma estivessem separados e existissem de forma autônoma (STRECK, 2014a, p. 388-389).

Além disso, em 2012, em sede de controle de constitucionalidade abstrato, no julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC’s) nº 29 e nº 30 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4578 o Supremo Tribunal Federal, analisando a constitucionalidade de vários trechos da Lei das Inelegibilidades introduzidos ou alterados pela Lei da Ficha Limpa, declarou expressamente a constitucionalidade de tal alínea, inclusive especificamente da ressalva ora em debate, cuja redação foi questionada exatamente na tentativa de promoção de uma interpretação conforme para excluir o chefe do Poder Executivo daquela prescrição legal, isto é, do julgamento pelas Cortes de Contas nos termos do art. 71, inc. II da CF/88, quando atuarem como ordenadores de despesas.

Entretanto, tal tentativa promovida pelo Ministro Dias Toffoli foi vencida e o texto da alínea “g” foi considerado constitucional pela Suprema Corte em sua integralidade, isto é, foi declarada constitucional a submissão de todos os mandatários (inclusive os chefes do Poder Executivo) ao julgamento pelas Cortes de Contas (art. 71, inc. II da CF/88), quando atuarem como ordenadores de despesas¹⁷.

Ademais, também não se pode concordar com a outra argumentação trazida por Pazzaglini Filho (2014, p. 36) na defesa da exclusão do prefeito ordenador de despesas do julgamento do Tribunal de Contas, pois a outra forma de demonstrar a correção de sua tese foi a apresentação de duas decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), naquele sentido, ambas exaradas e publicadas em 2013.

Ocorre que o próprio TSE, no exercício de 2014, decidiu no sentido oposto, logo, defendendo que a ressalva da parte final da alínea “g” aplicava-se ao prefeito que atuou como

¹⁷ Debater-se-á melhor acerca dessa declaração de constitucionalidade no subitem a seguir (2.1.3), por se entender que ali, onde se discutirá a atuação do Supremo Tribunal Federal em outro processo que envolveu o mesmo tema, é o melhor tópico para tanto.

ordenador de despesas, merecendo este julgamento pela Corte de Contas nos moldes do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, e que se tal julgamento for pela rejeição das contas pode sim ensejar a inelegibilidade da referida alínea¹⁸. Cita-se:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. RECURSO ORDINÁRIO. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA “G”. CARACTERIZAÇÃO. 1. Conforme decidido no julgamento do Recurso Ordinário nº 401-35, referente a registro de candidatura para o pleito de 2014, **a inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 pode ser examinada a partir de decisão irrecorrível dos tribunais de contas que rejeitam as contas do prefeito que age como ordenador de despesas, diante da ressalva final da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90.** 2. O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, apta a configurar a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, 1, g, da LC nº 64/90. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, TSE, 2014, grifo nosso)

Desta feita, entende-se não ser defensável a tese da exclusão do chefe do poder executivo da ressalva da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, e defende-se a tese de que se o prefeito agir como ordenador de despesas, deve sim se submeter ao julgamento do Tribunal de Contas quanto às suas contas de gestão.

E corroborando com esse entendimento e com essa prática exercida nos Tribunais de Contas brasileiros, onde há a distinção entre contas de governo e contas de gestão, e que se o Prefeito atuar como ordenador de despesas, ele prestará contas de gestão, sendo, portanto, julgado pela respectiva Corte de Contas, pode-se citar diversas decisões, inclusive aquela do TSE de 2014 acima transcrita, e outras mais antigas do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que demonstram que esse sempre foi o entendimento adotado, dentre as quais destacam-se as abaixo transcritas:

ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS: FUNÇÕES (ARTS. 49, IX, C/C 71 DA CF/88).

1. O Tribunal de Contas tem como atribuição, apreciar e emitir pareceres sobre as contas públicas (inciso I, art. 71 da CF/88), ou julgar as contas (inciso II do mesmo artigo).

2. As contas dos agentes políticos (Prefeito, Governador e Presidente da República) são julgados pelo Executivo, mas **as contas dos ordenadores de despesas são julgados pela Corte de Contas.**

3. **Prefeito Municipal que, como ordenador de despesas, comete ato de improbidade, sendo julgado pelo Tribunal de Contas.**

4. Recurso ordinário improvido.

(BRASIL, STJ, 2002, grifo nosso)

¹⁸ Ressalta-se, inclusive, que a referida decisão do TSE foi levada ao Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário nº 848826, o qual será mais amplamente discutido no tópico a seguir (subitem 2.1.3) desta pesquisa.

Mandado de Segurança. **Prefeita de Aurora/CE**. Realização de Concurso Público. Denúncia de Fraude perante o Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Recebimento da Denúncia e abertura de prazo para defesa da impetrante. Alegação de incompetência do referido ente para julgamento de contas públicas. Improcedência. **A Lei Maior expressamente utiliza a expressão “julgar”, deixando, portanto, claro que o Tribunal de Contas tem poder decisório e sancionatório sobre a apreciação de contas públicas, na espécie contas de gestão.** *Writ* denegado. (CEARÁ, TJ, 2004, grifos nossos)

Por todo o exposto, com a devida vênia a quem discorda, no presente trabalho, defende-se a tese de que se o prefeito agir como ordenador de despesas, deve apresentar duas contas distintas: contas de governo e contas de gestão, as de governo, sendo apreciadas pela Corte de Contas e julgadas pelo Poder Legislativo; e as de gestão, sendo julgadas pelo próprio Tribunal de Contas.

E por fim, quanto à natureza do controle externo a ser exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, vale destacar o entendimento de André Silva Gomes (2017, p. 108) o qual defende que ao invés de se apontar uma separação estanque entre o controle técnico (das Cortes de Contas) e o controle político (do Poder Legislativo), parece ser mais condizente com a prática e com a atual conformação constitucional a constatação de que tanto o Poder Legislativo quanto os Tribunais de Contas exercem um controle misto. Ele entende que a diferença entre ambos é o caráter preponderante de cada controle, pois “ao passo que o Poder Legislativo realiza um controle político tecnicamente informado, o Tribunal de Contas realizará um controle técnico politicamente informado”.

2.1.3 A insegurança jurídica criada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 848826, que tratou das competências constitucionais dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo no exercício do controle externo

Conforme visto no subitem anterior (2.1.2), e nos termos da doutrina e da jurisprudência ali evidenciada e da praxe dos Tribunais de Contas do país, a irregularidade dos atos de gestão, mesmo quando praticados pelos Chefes do Poder Executivo, está sujeita ao julgamento técnico (ainda que politicamente informado) pelas Cortes de Contas, não sendo objeto de apreciação política pelos Vereadores Municipais.

Todavia, em agosto de 2016, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o RE 848826, com Repercussão Geral reconhecida (Tema 835), que tratava desde a origem sobre impugnação de candidatura de um ex-prefeito municipal, com contas de gestão rejeitadas (julgadas irregulares) por decisão irrecurável do Tribunal de Contas dos Municípios do

Estado do Ceará, fixou tese¹⁹ no sentido de que, para fins da inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, as decisões do Tribunal de Contas, tanto sobre contas de governo (inciso I) quanto contas de gestão (inciso II) deverão ser submetidas ao julgamento do Poder Legislativo, quando o responsável por tais contas for o Chefe do Poder Executivo.

O inteiro teor do Acórdão exarado pela Suprema Corte nos autos do RE 848826 foi publicado apenas um ano depois, em agosto de 2017, onde se constata que a maioria apertada dos Ministros (seis) decidiu pela valorização do critério pessoal (pessoa ocupante do cargo de Chefe do Poder Executivo) para diferenciar as atribuições das Cortes de Contas estabelecidas nos incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal, em detrimento do critério técnico que leva em consideração a natureza e os distintos propósitos da prestação de contas de governo e de contas de gestão, conforme esclarecido no subitem anterior deste trabalho de pesquisa.

Vale à pena frisar que esse critério técnico que diferencia as atribuições das Cortes de Contas, descritas nos incisos I e II do artigo 71 da Carta Magna, conforme a natureza e os propósitos das contas prestadas, separando-as em contas de gestão e contas de governo, é o critério utilizado desde 1988 por todas as Cortes de Contas do país, e que continua sendo utilizado, inclusive por orientação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, como será esclarecido adiante.

A despeito de não ter sido priorizado esse critério técnico, que leva em conta a natureza do ato a ser analisado nas contas, esse entendimento (vencido) foi sustentado tanto pelo Relator originário do Recurso Extraordinário (Ministro Roberto Barroso) quanto pela Procuradoria-Geral da República, como se constata em trechos do relatório e voto do Relator originário:

A Procuradoria-Geral da República, em parecer, opina pelo desprovemento do recurso, reconhecendo a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento de contas de gestão de prefeitos, sob o fundamento de que **o critério constitucional para a fixação da competência reside na natureza do ato e no conteúdo em si das contas em análise, e não propriamente no cargo detido pelo ordenador de despesas.**

[...]

¹⁹ Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: "Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores", vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.08.2016. (BRASIL. STF. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator para acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento 17.08.2016. DJE 24.08.2017)

O art. 71 da Constituição, na leitura que faço, que coincide com a que foi exposta pelo Procurador-Geral, contempla incisos I e II. E esse artigo, embora se refira ao Tribunal de Contas da União, ele se aplica aos Tribunais de Contas dos Estados e as contas dos Estados e dos Municípios por força do art. 75 da própria Constituição. Portanto, **a minha leitura desse dispositivo constitucional é que existem contas de duas naturezas, uma que tem uma dimensão essencialmente política e outra que tem uma dimensão essencialmente técnica.**

Na primeira categoria, estão as contas de governo, estas, sim, as contas que têm uma dimensão política. Essas contas, elas só podem ser prestadas pelo Chefe do Executivo, que são as contas do governo e **estão relacionadas à gestão política da coisa pública, estão relacionadas aos grandes números, elas são prestadas por valores globais em que o órgão fiscalizador vai verificar se o orçamento está sendo executado, se as verbas destinadas à educação e à saúde foram efetivamente direcionadas àqueles setores, se os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal estão sendo observados.** Estas são as contas de governo, em que se afere, do ponto de vista político, se a gestão orçamentária se fez da maneira adequada.

Na segunda categoria, que tem dimensão técnica, é que se encontram as contas de gestão, que são também chamadas contas dos ordenadores de despesas. Essas contas nem são exclusivas do Chefe do Executivo. **Elas podem ser delegadas aos administradores públicos de uma maneira geral, e frequentemente são.** Na União, evidentemente, e nos Estados, de uma maneira geral, **o governador não é ordenador de despesas, nem nos grandes municípios, mas nos pequenos municípios e até nos médios frequentemente o prefeito também é o ordenador de despesas.**

Mas é preciso acentuar que as contas de gestão não estão relacionadas às opções políticas e ao cumprimento do orçamento. Elas estão associadas à probidade, à lisura da administração, à correção com que se comporta o administrador público, e tem ele o dever de comprovar a adequada alocação desses recursos. Portanto, essa é, Presidente, a questão posta.

Em primeiro lugar, identificar que existe uma distinção entre conta de governo e contas de gestão. As contas de governo são sujeitas a uma avaliação política, as contas de gestão são sujeitas a uma avaliação técnica. [...] a Constituição prevê papéis distintos para o Tribunal de Contas.

Há duas naturezas de contas: de governo e de gestão. O Tribunal de Contas presta dois tipos de atividades: de fiscalização e de julgamento de contas. **No caso das contas de governo, porque têm uma característica política, o Tribunal de Contas apenas apresenta parecer prévio, e a casa legislativa julga. No caso de contas de gestão, que têm natureza técnica, o julgamento definitivo é feito pelo Tribunal de Contas, passível de controle pelo Poder Judiciário.**

Os prefeitos municipais não precisam ser ordenadores de despesa. Eles têm que prestar contas de governo, mas não precisam prestar contas gestão se não forem ordenadores de despesa. Mas, se escolherem ser, evidentemente estão sujeitos às regras de qualquer ordenador de despesa. (BRASIL, STF, 2017, grifos nossos)

Apesar de toda a argumentação a favor do critério técnico para distinção das contas a serem analisadas (contas de gestão e contas de governo) e das conseqüentes funções a serem executadas pelas Cortes de Contas (julgamento de contas de gestão e apreciação opinativa em contas de governo), o que prevaleceu foi o critério pessoal (cargo de quem presta as contas), como se observa nos trechos abaixo transcritos do voto do Redator do Acórdão (Ministro Ricardo Lewandowski):

Então eu entendo que o órgão competente para julgar tanto as contas de natureza política quanto as contas de gestão, se o prefeito agir como ordenador de despesa, é a Câmara Municipal, que é o órgão que representa a soberania popular, o contribuinte, que tem toda a legitimidade para examinar.

[...]

Compete, pois, às Câmaras Municipais o direito de julgar todas as contas do prefeito, sem nenhuma distinção. **A competência do órgão legislativo para o julgamento não é determinada pela natureza das contas, se de gestão ou de governo, mas pelo cargo de quem as presta, no caso, o de Prefeito Municipal.** (BRASIL, STF, 2017, grifo nosso)

Entretanto, tal decisão (no RE 848826) ainda não transitou em julgado, posto que um terceiro interessado, Deputado Estadual do Ceará, que se entendeu prejudicado com os efeitos da referida decisão da Suprema Corte, interpôs Embargos de Declaração, os quais foram julgados pelo não conhecimento, em 1º de fevereiro de 2018, tendo sido publicado o inteiro teor desta decisão em sede de recurso de embargos, em 05 de fevereiro de 2018.

Posteriormente, ainda, foram interpostos agravo regimental (AgR) e segundos embargos de declaração, os quais ainda se encontram pendentes de julgamento, após os pedidos de vista do Ministro Gilmar Mendes, na sessão virtual do plenário de 06 a 12 de abril de 2018, conforme consulta ao sítio eletrônico da Suprema Corte.

Além disso, importa destacar que o Código de Processo Civil – CPC de 2015, ao tratar da repercussão geral em sede de Recurso Extraordinário, em seu artigo 1.035, § 11, estabeleceu que a súmula da decisão (tese jurídica fixada) sobre a repercussão geral constará da ata da sessão de julgamento, a ser publicada no diário oficial, e que tal ata valerá como acórdão, isto é, a tese ali fixada produzirá efeitos a partir da publicação da referida ata (com força de acórdão), efeitos estes para além do caso concreto analisado.

Portanto, a tese jurídica firmada em sede de repercussão geral é que deverá ser aplicada aos processos judiciais que possuam pertinência com o tema da repercussão geral, nos termos do artigo 1.040 do mesmo diploma legal supracitado (Novo CPC).

Assim, analisando tão somente a tese fixada em sede de Repercussão Geral (Tema 835, publicada desde agosto de 2016), verifica-se que os termos fixados na mesma conflitam com o texto prescrito da parte final da alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, posto que, em tal alínea (redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa), está afirmado indubitavelmente que se aplica o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal (julgamento de contas de gestão pelos Tribunais de Contas), a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição, ou seja, inclusive, prefeitos que agirem como ordenadores de despesa.

Cumpra destacar ainda que no RE 848826, onde foi fixada referida tese de repercussão geral, não foi suscitada qualquer inconstitucionalidade da Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990) ou da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), tendo inclusive a constitucionalidade da referida alínea “g” sido declarada expressamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em outra oportunidade (em 2012), quando julgou, em conjunto, as ADC’s nº 29 e nº 30 e a ADI nº 4578.

Assim, constata-se que o STF, em sede de Recurso Extraordinário (RE 848826), alterou um entendimento firmado anteriormente pelo próprio Plenário da Suprema Corte em sede de controle concentrado de constitucionalidade, gerando uma evidente insegurança jurídica, posto que a interpretação vencedora na tese aqui em discussão acabou sendo aquela pretendida pelo Ministro Dias Toffoli no julgamento conjunto das ADC’s nº 29 e nº 30 e a ADI nº 4578, onde referido Ministro defendeu (mas restou vencido) que devia ser “conferida interpretação conforme à parte final da alínea “g”, ora em discussão, para esclarecer que os Chefes do Poder Executivo, ainda quando atuam como ordenadores de despesa, submetem-se aos termos do inciso I do art. 71 da Carta Federal”.

Vale ressaltar ainda que tal interpretação (estampada na tese jurídica firmada no Tema 835 de Repercussão Geral, bem como no trecho acima transcrito do voto vencido do Min. Dias Toffoli no julgamento das ADC’s nº 29 e 30 e da ADI nº 4578), na verdade, possui texto literalmente oposto ao texto legal interpretado.

Desta feita, considerando a interpretação *contra legem* levada a efeito pela Suprema Corte, faz-se importante trazer o ensinamento de Macedo (1981, p. 23, 88-91):

Não se justifica o desamor ao texto da lei, atribuindo-lhe quase que total incapacidade de, ao menos em regra, revelar o verdadeiro espírito da lei.

Desse despreço nasce uma tendência perigosa de tornar o preceito elástico, mais abrangente, mesmo quando, com evidente exagero, acaba o intérprete por ir mais além, ou ficar aquém do escopo da lei, decidindo *contra legem*. [...]

O fator segurança há de impor, sempre, o respeito ao texto da lei, por muitas razões.

Porque se deve ter como certo, e como regra, que o texto da lei foi redigido, presume-se, com todo o cuidado e técnica apropriada, precisamente para ser compreendido através de suas palavras, e para que delas refulja, facilmente perceptível, o seu espírito, até mesmo pela simples leitura do texto, feito com o só propósito de possibilitar o fim pelo qual a lei foi criada. [...]

Logo, parece absurdo admitir-se, como regra, a incongruência de uma permanente e inexplicável briga entre o texto e o espírito da lei. [...]

Podendo, ou até devendo desvencilhar-se do texto, para partir serelepe atrás de um misterioso espírito, o intérprete estaria consagrando aquela heresia jurídica, ficando a um passo do arbítrio. (grifos nossos)

E em uma concepção mais atualizada da hermenêutica, ao tecer críticas a diversos brocardos antigos, chegando a dar-lhes novo foco, Raimundo Bezerra Falcão (1997, p. 264-265) faz as seguintes considerações acerca das seguintes regras hermenêuticas:

3.4.4.7 “*Altere-se o menos possível aquilo que sempre foi entendido do mesmo modo*”

Sobremodo conservador, esse brocardo **justifica-se apenas em situações em que não tenham experimentado evolução de maior monta. A alteração há de ser feita na proporção da mudança.** Se esta foi pronunciada, igualmente pronunciada há de ser a alteração. Por outro lado, se algo vinha sendo entendido de um modo uniforme, mas errado ou inconveniente, a alteração será devida, com vistas à correção do erro até então existente, pois, do contrário, ele seria perpetuado.

3.4.4.8 “*Dê-se aos textos a inteligência que torne viáveis seus objetivos, ao invés da que os reduza à inutilidade*”

De fundamental importância essa regra hermenêutica. De sabedoria teleológica indesmentível, merece respeito. No entanto, os objetivos hão de ser atualizados, evolutivamente. É que, se ficarem amarrados ao passado, serão objetivos apenas formalmente falando, e não materialmente atuando em prol dos objetivos da vida, a serem perseguidos pela via do Direito, com base na justiça. (grifos nossos)

Do exposto, vê-se que até quando o mencionado autor critica os referidos brocardos, ele o faz com a cautela de considerar as situações em que não se tenham experimentado grande evolução, onde tais brocardos merecem sim o respeito.

Ocorre que a norma prescrita na alínea “g”, ora em discussão, como já afirmado no subitem anterior (2.1.2), não havia como já ter sofrido qualquer evolução em seu sentido (nos idos 2016), ante a sua recente aprovação (alteração de redação em 2010), inclusive, recente declaração de constitucionalidade pelo próprio STF (em 2012).

Desta feita, ante a ausência de motivação para evolução no entendimento acerca da alínea em debate no período entre a aprovação da alteração do texto da alínea “g” (em 2010) e a nova tese pronunciada pela Suprema Corte (em 2016), entende-se que a Suprema Corte, prezando pela segurança jurídica, deveria ter seguido os brocardos acima referenciados, alterando o mínimo possível a interpretação dada anteriormente (diga-se de passagem, pela própria Suprema Corte e em sede de controle abstrato de constitucionalidade), bem como dando ao texto a inteligência que torne viável seu objetivo, ao invés de reduzi-lo à inutilidade.

Importa destacar ainda a pertinente crítica ao STF trazida por Lenio Streck, ao tratar dos limites do processo interpretativo:

Com efeito, para que uma lei – ou parte dela – deixe de ser aplicada, deve haver uma fundamentação – de índole constitucional – consistente. Sendo mais claro: se a lei ou o dispositivo não é inconstitucional – e tudo está a indicar que o artigo que está sendo descumprido não padece de qualquer vício de inconstitucionalidade –, então as possibilidades de não aplicação reduzem-se a zero! Razões de ordem pragmática (sic) não são suficientes para que se “passe por cima da lei”. Daí os limites do processo interpretativo. Não se pode dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa!

Afinal, por mais que um intérprete seja convincente, por certo não conseguirá convencer o interlocutor, por exemplo, que não foi a Alemanha que invadiu a Polônia, e sim o contrário...! Este é, aliás, um dos problemas da “ciência jurídica” no Brasil, constatável a toda evidência, também no Supremo Tribunal Federal, que, por vezes, ao deixar de aplicar a Constituição, transforma-se – ilegitimamente – em constituinte originário (ou derivado) (STRECK, 2014a, p. 389).

Desta feita, vê-se que na interpretação dada pelo STF ao julgamento aqui em debate, restou evidenciada uma clara insegurança jurídica quanto ao tema: julgamento de contas de gestão de prefeitos, isto é, contas de prefeitos que atuam não apenas como ator político, mas também como ordenador de despesas.

Esclarece-se que se entende como gerada a insegurança jurídica por diversos motivos: não havia, como dito, qualquer mudança no cenário que envolve a questão para que a Suprema Corte “evoluisse” seu próprio entendimento em sede de controle concentrado de constitucionalidade (de apenas quatro anos antes); o tema em debate naquele Recurso Extraordinário era de Direito Eleitoral e houve uma ampliação para análise das atribuições constitucionais das Cortes de Contas; a decisão do STF serviu de fundamentação para muitas ações judiciais intentando a suspensão de decisões das Cortes de Contas, como será visto no estudo de caso realizado adiante; e tal decisão, com repercussão geral reconhecida, poderia gerar efeitos deletérios nas atribuições constitucionais das Cortes de Contas e no próprio controle externo, como será visto adiante.

Entretanto, embora não se concorde e já se tenha demonstrado motivos fáticos, jurídicos e hermenêuticos para tal discordância, a Suprema Corte já decidiu. Assim, passa-se então a analisar os efeitos da tese fixada pela Suprema Corte no Tema 835 da Repercussão Geral – RE 848826 sobre as decisões dos Tribunais de Contas.

Quanto aos efeitos financeiros de tal tese jurídica, a princípio, por esta ter sido adstrita apenas para os fins eleitorais, pode não ocorrer interferência nos efeitos financeiros das decisões das Cortes de Contas, se estas, em consonância com a recomendação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon (art. 1º da Resolução nº 04/2016²⁰), continuarem julgando todos os atos de gestão, mesmo que de Chefes do Poder Executivo (que

²⁰ Resolução nº 04/2016 da Atricon: Art. 1º - Os Tribunais de Contas remetam às Câmaras de Vereadores os acórdãos proferidos acerca das CONTAS DE GESTÃO de recursos municipais de prefeito que tenha agido na qualidade de ordenador de despesas, a fim de que tais Casas Legislativas as apreciem exclusivamente em razão do disposto no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, ou seja, apenas para fins de legitimar a possível inelegibilidade do chefe do Poder Executivo, permanecendo intactas as competências dos Tribunais de Contas para a) imputar dano e aplicar sanções com força de título executivo aos mencionados gestores, b) conceder medidas cautelares e também c) fiscalizar os recursos de origem federal ou estadual que foram ou estejam sendo aplicados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres celebrados com os entes federados municipais, podendo a rejeição das contas pelos Tribunais de Contas, nesta última hipótese, que não foi objeto do referido julgamento, gerar a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990;

atuarem como ordenadores de despesas), aplicando a estes gestores multas e/ou débitos quando for o caso, e somente após a emissão do Acórdão, em obediência à tese da Suprema Corte, enviarem tais decisões ao Poder Legislativo, tão somente para os fins eleitorais previstos na famigerada alínea “g”.

Esclarece-se que o entendimento de que as Cortes de Contas podem continuar julgando as contas de gestão prestadas por Chefes do Poder Executivo, inclusive, imputando débito e aplicando multas, quando for o caso, fundamenta-se especialmente na restrição expressa feita no início da tese do STF aqui discutida, posto que a mesma restou, expressamente, restrita para fins eleitorais, isto é, para fins da análise da ocorrência ou não da inelegibilidade descrita na alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

Entretanto, no tocante ao aspecto político-eleitoral, tal tese trará graves efeitos deletérios à democracia, posto que exige, para fins de inelegibilidade, que as decisões dos Tribunais de Contas (em contas de gestão de prefeitos que atuem como ordenadores de despesas) sejam chanceladas pelo Poder Legislativo.

Ora, a Câmara dos Vereadores fará, por óbvio, tão somente um julgamento político (ainda que tecnicamente informado) de contas (de gestão) que envolvem não apenas aspectos políticos (como seria o caso das contas de governo), mas envolvem atos de gestão, onde podem inclusive, ser constatados vultosos desvios de recursos públicos, os quais, apesar de declarados e julgados irregulares pela Corte de Contas, não serão analisados com a devida atenção em um julgamento meramente político como os que ocorrem nas Casas Legislativas de todo o país, podendo, inclusive, ser desconsiderados para fins de inelegibilidade.

Nesse sentido, vale apontar o entendimento do Ministro Teori Zavaski, exposto no trecho de seu voto no RE 848826, abaixo transcrito:

[...] a prevalecer a conclusão endossada pela divergência – segundo a qual os Tribunais de Contas não teriam autoridade sobre quaisquer contas de Prefeitos – estaríamos a sufragar uma interpretação que transformaria o dispositivo do art. 71, I, da CF numa verdadeira norma de prerrogativa de foro, cuja serventia se limitaria a afastar da jurisdição dos Tribunais de Contas os atos praticados na Chefia dos Poderes Executivos. Esse entendimento, todavia, ignora as substanciais diferenças havidas entre as duas atribuições dos Tribunais de Contas. E pior. Ele admite a existência de uma norma de prerrogativa de foro extremamente influenciável por fatores acidentais. Afinal, a sua incidência dependerá do exercício (ou não) pelo Prefeito de funções administrativas atípicas, como sucede quando estes determinam diretamente a ordenação de despesas.
(BRASIL, STF, 2017, grifo nosso)

Ademais, destaca-se também que a Atricon (2016, *online*) emitiu nota afirmando que tal decisão representa uma das maiores derrotas da República Brasileira após a

redemocratização e que “Concede-se, na prática, um *habeas corpus* preventivo aos prefeitos que cometem irregularidades, desvios e corrupção”²¹.

Desta forma, resta evidente um intenso prejuízo à força normativa da Lei das Inelegibilidades, com redação alterada pela Lei da Ficha Limpa, posto que, pelo menos quanto à inelegibilidade prevista especificamente na referida alínea “g”, haverá uma drástica redução de sua concretização normativa.

Nesse contexto, traz-se à discussão o conceito de legislação simbólica apresentado por Marcelo Neves, em sua obra intitulada de “A Constitucionalização Simbólica”, nos seguintes termos: “legislação simbólica, caracterizada por uma hipertrofia da sua função simbólica em detrimento da concretização normativa do respectivo texto legal.” (2011, p. 32).

Portanto, chama a atenção o risco dos efeitos político-eleitorais da referida tese fixada pelo STF, posto que, nos termos ali mencionados, a força normativa da Lei das Inelegibilidades, com nova redação dada pela Lei da Ficha Limpa, quanto ao texto da alínea “g”, corre sério risco de grave prejuízo em sua força normativa (quanto aos Chefes do Poder Executivo), chegando a assemelhar-se ao conceito de Legislação Simbólica apresentado por Marcelo Neves.

E como exemplo da insegurança jurídica criada pela Suprema Corte, bem como do risco de perda de normatividade da parte final da alínea “g”, cita-se que os próprios legisladores, certamente, inconformados com o alcance ou a consequência do julgamento do RE em apreço, nas Cortes de Contas, já estão almejando incorporar o entendimento do STF ao texto da Lei das Inelegibilidades e até ampliar tal entendimento.

Isto porque, em 2018, foi proposto na Câmara dos Deputados um Projeto de Lei Complementar (PLP 533/2018), de autoria do Deputado Federal Julião Amin, do Partido Democrático Trabalhista – PDT do Maranhão, acrescentando dois parágrafos ao artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, com o seguinte teor:

²¹ Importa avultar ainda a opinião do promotor de justiça, coordenador do Centro de Apoio Operacional Eleitoral do Ministério Público do Estado do Ceará, Emmanuel Roberto Girão Pinto, que em entrevista à Revista Jurídica Consulex, discorreu sobre o julgamento do Recurso Extraordinário nº 848826, o qual considerou “um retrocesso no controle da aplicação dos recursos públicos” e afirmou: “Em um momento delicado como este em que o Brasil se encontra atualmente, quando se busca fortalecer os mecanismos de combate à corrupção e à impunidade, uma decisão de tal jaez serve como desestímulo para aqueles que trabalham em prol de eleições limpas e transparentes. Há uma grande preocupação por parte dos promotores eleitorais, muitos com atuação também no combate à improbidade administrativa, de que, doravante, questões técnicas relativas a atos concretos de gestão de prefeitos, tais como fraudes em licitações, locupletação de valores, falta de repasse de contribuições previdenciárias, dentre outros possam ser objeto de absolvição política pela Câmara de Vereadores, fragilizando ainda mais o sistema de responsabilização de gestores ímprobos.” (GIRÃO PINTO, 2016, p. 08)

§ 6º Para os fins da inelegibilidade trazida pela alínea “g”, a apreciação das contas de prefeitos, no tocante tanto às contas de governo quanto às de gestão, incluídos os convênios estabelecidos entre os entes federados, será exercida pelas Câmaras Municipais.

§ 7º O Tribunal de Contas auxiliará o Poder Legislativo Municipal no disposto pelo § 6º, tendo seu parecer prévio caráter meramente opinativo, porém eficácia impositiva somente deixando de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2018, grifo nosso)

Portanto, da leitura dos parágrafos propostos, verifica-se que tentam acrescentar o entendimento do STF ao texto da mencionada Lei Complementar, e lembre-se, se aprovado, restaria uma contradição explícita entre o previsto no §6º que tentam acrescentar e a ressalva da parte final da alínea “g”: aplica-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal – julgamento de contas de gestão pelos Tribunais de Contas –, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Além disso, constata-se também que objetivam, ainda, ampliar o entendimento da Suprema Corte, pois o texto do projeto de lei inclui a apreciação dos convênios estabelecidos entre os entes federados, como competência das Câmaras Municipais, em uma clara tentativa de usurpação das competências das Cortes de Contas, competentes para julgar tais convênios, até mesmo na jurisprudência do STF.

Destarte, se evidencia a insegurança jurídica criada pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 848826, constatada, inclusive, quando se analisam suas consequências jurídicas, financeiras, político-eleitorais e até legislativas acima destacadas.

Ademais, ainda analisando os efeitos do RE 848826, o qual teve reconhecida a sua repercussão geral, como dito, contraria literalmente o art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990. E isso, evidentemente, também se deu por influência, ainda que reflexa, do abandono da tese da transcendência dos motivos determinantes por parte do STF.

Diz-se isso, vez que, a partir do momento em que o STF abandona essa Teoria dos Motivos Determinantes, por conta dos excessos de Reclamações Constitucionais que alegavam violação ao fundamento de alguma decisão em ADI, começa uma incoerência em sua jurisprudência, como aquela aqui apontada, gerando insegurança jurídica e instabilidade no sistema judicial.

Nesse diapasão, vale apontar a crítica de Eros Grau ao Poder Judiciário brasileiro e ainda, especificamente, ao STF, no seguinte sentido:

O Poder Judiciário, aqui, hoje, converte-se em um produtor de insegurança. [...] juízes não podem decidir subjetivamente, de acordo com seu senso de justiça. Estão vinculados pelo dever de aplicar o direito (a Constituição e as leis). Enquanto a jurisprudência do STF estiver fundada na ponderação entre princípios - isto é, na

arbitrária formulação de juízos de valor - a segurança jurídica estará sendo despedaçada!” (GRAU, 2016, p. 18 e 24).

Quanto à segurança jurídica, faz-se importante destacar as palavras de Gustav Radbruch, para o qual a ideia de segurança jurídica estava tão associada à ideia de Direito e de civilização que, graças a ela, poderíamos promover o nosso próprio futuro, planejando-o, sendo a segurança jurídica a base sobre a qual descansam todos os nossos planos, nosso trabalho e a economia, fazendo com que a vida não seja simplesmente uma sucessão de instantes, mas uma continuidade, e que a vida do indivíduo entre como um elo na cadeia de gerações. (1998, p. 42).

De forma semelhante, Humberto Ávila afirma que a segurança jurídica constituiria a própria ideia de Estado de Direito, sendo um de seus valores constitutivos, pois sem um mínimo de certeza e de proteção contra as arbitrariedades não se poderia, a rigor, nem mesmo falar de um sistema jurídico ou de Estado de Direito (2014, p. 141).

E também destacando que a segurança jurídica decorre diretamente do princípio do Estado de Direito, Giulliano Mendes, em um estudo onde abordou os principais corolários desse princípio, quais sejam a legalidade, a uniformidade e a suavidade na evolução jurisprudencial, concluiu que a reinterpretação das normas (necessária ante a evolução social) pode sempre ser feita prestigiando o princípio da segurança jurídica, de modo que as alterações e a própria evolução jurisprudencial ocorram com suavidade, uniformidade e preservando a continuidade do que foi decidido no passado com o que será decidido no presente e no futuro (2016, p. 145-146).

Nesse aspecto, ressaltou que uma aproximação do sistema jurisprudencial brasileiro com o sistema jurisprudencial adotado nos países de *common law* parece ser a solução mais adequada para compatibilizar a constante evolução social com o respeito à segurança jurídica. (MENDES, 2016, p. 146).

Entretanto, sabe-se que o Brasil não tem tradição quanto ao procedimento de obediência a precedentes, sendo mais comum nos países de tradição *common law*. Pela importância da obediência a precedentes como um todo para o sistema judicial, entram nesse contexto as Súmulas Vinculantes e, até mesmo, mais recentemente, os regramentos trazidos pelo Novo Código de Processo Civil a respeito da temática.

A relevância desses precedentes, então, repousa no fato de que a eficácia subjetiva das decisões prolatadas pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade vincula os particulares, a todos os órgãos e entidades do Poder Judiciário e da Administração Pública

Direta e Indireta, com exceção do plenário da própria Corte, possuindo, portanto, efeito *erga omnes*.

Esse efeito vinculativo pode estar ou não limitado à parte dispositiva da decisão. Aí repousa a discussão. Se estiver, tem-se a teoria restritiva, e, caso não esteja, haverá vinculação também em relação à fundamentação (os motivos alicerçadores) utilizada como base para aquele posicionamento da Corte. Nessa hipótese, estar-se-á mencionando a chamada Teoria da Transcendência dos Motivos Determinantes.

Nesse diapasão, durante alguns anos, essa última teoria passou a ser aplicada incontáveis vezes pelo Supremo Tribunal Federal em diversos de seus julgados, cujos exemplos (alguns) seguem: Rcl. nº 2986, Rel. Min. Celso de Mello; e Rcl. 1.987/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa.

Por sua vez, a própria Constituição Federal, em seu art. 102, §2º, de forma expressa, aduz acerca dos efeitos das decisões definitivas de mérito do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não estabelecendo, porém, de forma clara, qual parte do *decisum* seria vinculante.

De mais a mais, consoante ressaltado, o STF já se posicionou favorável à aplicação da Teoria da Transcendência dos Motivos Determinantes. Cita-se trecho da elucidativa decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, decano daquela Suprema Corte, nos autos da Reclamação Constitucional nº 2986, acerca do tema:

[...] Não se desconhece que **há aqueles que sustentam a possibilidade de invocar-se, para fins de reclamação, o denominado efeito transcendente da fundamentação que deu suporte ao julgamento proferido em sede de fiscalização abstrata** (RTJ 193/513, Rel.Min. GILMAR MENDES – Rcl 1.987/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, v.g.), **em ordem a reconhecer que o alcance da eficácia vinculante pode estender-se para além da parte dispositiva do acórdão, abrangendo, também, os próprios fundamentos subjacentes à decisão emanada do Supremo Tribunal Federal.** Também partilho desse mesmo entendimento, vale dizer, o de que **é possível reconhecer, em nosso sistema jurídico, a existência do fenômeno da “transcendência dos motivos que embasaram a decisão” emanada desta Suprema Corte em processo de fiscalização abstrata**, para que se torne viável proclamar, em decorrência dessa orientação, que o efeito vinculante refere-se, igualmente, à própria “ratio decidendi”, projetando-se, em consequência, para além da parte dispositiva do julgamento que se proferiu em sede de controle normativo abstrato. **Ocorre, no entanto, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente rejeitado essa tese** (Rcl 2.475-AgR/MG, Rel. p/ o acórdão Min. MARCO AURÉLIO – Rcl 3.014/SP, Rel. Min. AYRES BRITTO – (...), v.g.), o que me impõe, por efeito do princípio da colegialidade, a observância do que prevaleceu em tais julgamentos, ainda que contra o meu próprio voto: “[...] II. Agravo regimental. Desprovimento. Em recente julgamento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal rejeitou a tese da eficácia vinculante dos motivos determinantes das decisões de ações de controle abstrato de constitucionalidade (RCL 2475-AgR, j. 2.8.07).” (Rcl 2.990-AgR/RN, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – grifei) [...] 1. Inexistência de identidade material entre a decisão reclamada e o julgado tido como paradigma. 2. Inaplicabilidade da teoria dos motivos determinantes. Precedentes. 3.

Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (Rcl 5.216-AgR/PA, Rel. Min. CARMEN LÚCIA – grifei) Vale registrar, ainda, que essa mesma orientação tem sido perfilhada em diversos outros julgamentos, inclusive versando o mesmo tema destes autos (Rcl 14.266/RJ, Rel. Min. LUIZ FUX), todos no sentido da rejeição da tese do efeito vinculante dos motivos determinantes das decisões proferidas em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade [...] (BRASIL, STF, 2014, grifos nossos).

Contudo, como esclarecido pelo Ministro Celso de Mello em sua decisão acima transcrita, a Corte mudou seu posicionamento e o vem mantendo até então, em que pese ser de salutar relevância mencionar que a não aplicação de tal Teoria é bastante divergente por parte dos ministros. Tal posicionamento da Corte máxima ficou evidenciado a partir do Julgado Rcl 11477 AgR/CE, com relatoria do Min. Marco Aurélio:

A 1ª Turma desproveu agravo regimental interposto de decisão do Min. Marco Aurélio, que negara seguimento a reclamação, da qual relator, por considerar descaber emprestar-lhe contornos próprios ao incidente de uniformização, o que ocorreria **caso admitida a teoria da transcendência dos motivos determinantes**. [...] O Colegiado salientou que a reclamação seria medida excepcional e pressuporia a usurpação da competência do Supremo ou o desrespeito a decisão por ele proferida. **Consignou-se que se estaria a articular com a teoria da transcendência dos motivos. O relator assinalou que a Corte não teria admitido a adequação da reclamação pela teoria em comento.** O Min. Luiz Fux observou que o reclamante faria analogia com decisão proferida em relação a estado-membro distinto daquele em questão. **A Min. Cármen Lúcia lembrou que, várias vezes, os componentes do Supremo, no Plenário, chegariam à idêntica conclusão com fundamentos distintos e apenas contar-se-iam os votos da parte dispositiva.** Precedente citado: Rcl 3014/SP (DJe de 21.5.2010). (BRASIL, STF, 2012, grifos nossos)

De fato, sem dúvida, a não observância a essa Teoria provoca incoerências nos julgados decorrentes da atividade de interpretação, o que acaba por diminuir a credibilidade do STF na conservação da ordem constitucional.

Inclusive, a situação altercada no presente capítulo demonstra, exatamente, essa ausência de congruência na interpretação dos casos por parte do Supremo, vez que a tese que prevaleceu no julgamento do RE 848826 aduz que somente as decisões da Câmara Municipal podem tornar inelegíveis os Chefes de Poder Executivo municipais, solapando, flagrante e literalmente, o art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, cujo texto teve sua constitucionalidade ratificada pela ADI nº 4578 do DF/2012 (julgamento em conjunto com as ADC’s nº 29 e nº 30).

Certamente, se houvesse a adoção pelo STF da Teoria da Transcendência dos Motivos Determinantes, haveria vinculação também por parte das Turmas da própria Corte em relação aos fundamentos da decisão, evitando não somente incoerências nos julgamentos posteriores,

mas também estorvando uma irrestrita liberdade hermenêutica para alterar aquilo que se encontra previsto na Constituição.

E, na verdade, em que pese à corporificação de uma nova interpretação constitucional, em que se fornece ao Judiciário mais liberdade na atividade de aplicação das normas com o intuito de tornar a Constituição Federal efetiva, de fato, ainda deve ser observada a interpretação simplória, sem grandes especulações teóricas, aquela simples de subsunção do fato à norma. É o que ensina Luís Roberto Barroso (2003, p. 28-29):

Antes de avançar no tema, cabe ainda uma nota de advertência. Muitas situações subsistem em relação às quais a interpretação constitucional envolverá uma operação intelectual singela, de mera subsunção de determinado fato à norma. Tal constatação é especialmente verdadeira em relação à Constituição Brasileira, povoada de regras de baixo teor valorativo, que cuidam do varejo da vida. [...] Portanto, **ao se falar em “nova interpretação constitucional”, “normatividade dos princípios”, “ponderação de valores”, “teoria da argumentação”, não se está renegando o conhecimento convencional, a importância das regras ou a valia das soluções subsuntivas.** Embora a história das ciências se faça, por vezes, em momentos revolucionários de ruptura, não é disso que se trata, aqui. A nova interpretação constitucional é fruto da evolução seletiva, que conserva muitos dos conceitos tradicionais, aos quais, todavia, agrega ideias que anunciam novos tempos e acodem as novas demandas. (grifo nosso)

Desse modo, conforme esclarecido em linhas anteriores, resta evidenciado que a não adoção pelo STF da Teoria da Transcendência dos Motivos Determinantes, assim como o afastamento das interpretações simples referentes tão somente à subsunção do fato à norma, acaba gerando posicionamentos incoerentes e julgados contraditórios, fomentando, pois, pela própria Corte guardiã da Constituição, a insegurança jurídica.

Além disso, as políticas públicas de quaisquer gestores, por imperativo constitucional, devem ser objeto de controle externo, cujo titular é o Poder Legislativo com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas, de modo que o Poder Judiciário tem papel, em regra, coadjuvante nesta temática.

Ademais, concluiu-se outrossim que o Supremo Tribunal Federal emitiu uma decisão em sede de Recurso Extraordinário frontalmente contrária a decisão anterior da mesma Corte Suprema, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, bem como contrário ao texto literal da lei objeto da discussão, interferindo nas atribuições constitucionais das Cortes de Contas e criando uma espécie de “prerrogativa de foro” a prefeitos que atuarem como ordenadores de despesas.

E isso se deu, salvo melhor juízo, a partir do momento em que o STF abandona a Teoria dos Motivos Determinantes, por conta dos excessos de Reclamações Constitucionais que alegavam violação ao fundamento de alguma decisão em sede de ações de controle

concentrado de constitucionalidade, iniciando, pois, uma incoerência em sua jurisprudência e, por conseguinte, nas interpretações dos casos, como a apontada no presente capítulo, gerando insegurança jurídica e instabilidade no sistema judicial.

2.2 Separação dos poderes com enfoque na relação do controle externo com o Poder Judiciário Eleitoral

Como dito anteriormente, dentre as atribuições das Cortes de Contas, encontra-se aquela de elaboração, em cada ano eleitoral, da relação de gestores com contas julgadas irregulares em decisões irrecuráveis e, nos termos da previsão legal do §5º do art. 11 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), consequente encaminhamento desta lista à Justiça Eleitoral, a qual usa tais informações para decidir sobre uma das possíveis hipóteses de inelegibilidade dos candidatos às eleições políticas.

Essa atribuição dos Tribunais de Contas os torna vinculados, ainda que indiretamente, ao sistema eleitoral brasileiro, motivo pelo qual suas competências constitucionais foram objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade e de Constitucionalidade, bem como, mais recentemente, por meio de um Recurso Extraordinário, como visto no tópico 2.1.3 desta pesquisa.

Assim, neste tópico, tratar-se-á dos procedimentos de elaboração da lista pelos Tribunais de Contas e de recepção desta na Justiça Eleitoral, representada pelos Tribunais Regionais Eleitorais – TRE's de cada região, bem como analisar-se-ão as normas regulamentares que tratam dos procedimentos a serem adotados pelos Tribunais de Contas sobre quais gestores entram ou não na mencionada relação, bem como sobre o procedimento realizado na Justiça Eleitoral sobre quais gestores citados na lista serão ou não considerados inelegíveis.

2.2.1 Da lista de gestores com contas julgadas irregulares emitida pelo Tribunal de Contas e enviada à Justiça Eleitoral

As decisões irrecuráveis das Cortes de Contas que julgaram contas como irregulares são consideradas causas de inelegibilidade, nos termos da alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990²², entretanto, tal consequência de “inelegibilidade” fica a

²² BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.
Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...]

critério da Justiça Eleitoral, como há muito decidiu o Supremo Tribunal Federal: “[...] à Justiça Eleitoral compete formular juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, vale dizer, se as irregularidades configuram ou não inelegibilidade.” (BRASIL, STF, 1996).

Desta forma, compete aos Tribunais de Contas, no tocante à possível inelegibilidade, simplesmente elaborar a relação de gestores com decisões irrecorríveis por contas irregulares a ser encaminhada à Justiça Eleitoral em cada ano que houver eleições, conforme determina o art. 11, § 5º, da Lei nº 9.504 de 1997²³.

E a elaboração dessa lista é uma das tarefas mais importantes das Cortes de Contas para o aperfeiçoamento do regime democrático, considerando que “a mais relevante das consequências do acórdão condenatório, decorrente do julgamento pela irregularidade das contas, é servir de base para a declaração da inelegibilidade” (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 412).

Assim, constata-se que a legislação determina que são inelegíveis, para qualquer cargo eletivo, todos aqueles 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.

Cabe aos Tribunais de Contas, portanto, incluir na mencionada lista todos aqueles gestores que, nos últimos 8 (oito) anos, tiverem suas contas “rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa”, em decisão irrecorrível.

Nesse sentido, Pazzaglini Filho (2014, p. 37) entende que “é da atribuição do Tribunal de Contas dizer se há irregularidade insanável, enquanto compete à Justiça Eleitoral confirmar a insanabilidade e qualificá-la, ou não, como ato doloso de improbidade”.

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](#))

²³ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 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. ([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.

Jacoby Fernandes (2016, p. 413-415), também analisando as opções de quem deveria decidir sobre a insanabilidade ou não da irregularidade, se o Tribunal de Contas ou a Justiça Eleitoral, afirma que, apesar de haver algum espaço na jurisprudência para que as Cortes de Contas passem a deliberar sobre a sanabilidade ou insanabilidade de contas, no atual sistema jurídico, a opção mais comum tem sido a Justiça Eleitoral decidir sobre o que é sanável ou insanável e entende que tal escolha decorre do fato de as Cortes de Contas não terem adaptado suas decisões para declarar se as contas decorrem de irregularidade insanável ou não, mantendo-se no padrão de deliberações por contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Desta feita, tem-se que apenas à Justiça Eleitoral compete formular juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, ou seja, decidir se as irregularidades configuram ou não inelegibilidade, como já destacado que esse é o entendimento consensual da Suprema Corte. Logo, somente a Justiça Eleitoral pode decidir qual irregularidade é insanável e qual configura ato doloso de improbidade administrativa, nos termos da alínea que prevê a hipótese de inelegibilidade em apreço.

Essa exclusividade de competência da Justiça Eleitoral para decidir o que é sanável ou insanável, bem como o que configura ou não ato doloso de improbidade administrativa, para fins de configurar ou não inelegibilidade, poderia ser entendida como uma consequente tranquilidade para fins de escolha pela Corte de Contas quanto a quais gestores devem entrar ou não na referida lista, no entanto, constata-se que até o conceito de “contas rejeitadas por irregularidade” também não é uma propriedade tão simples quanto parece.

Ocorre que, nas decisões emitidas pelos Tribunais de Contas, nos processos de tomada ou de prestação de contas de gestão, julgados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, os acórdãos emitidos podem ter os seguintes resultados: que as contas são regulares, regulares com ressalva ou irregulares²⁴, conforme art. 205 do Regimento Interno do TCU – RITCU (BRASIL, TCU, 2015).

Esclarece-se que se utiliza como parâmetro, neste momento, as decisões do TCU por 2 (dois) motivos: um, a Constituição Federal, em seu art. 75, determinou que as normas ali estabelecidas para este Tribunal de controle externo dos recursos federais devem servir como parâmetro a ser seguido por todas as demais Cortes de Contas estaduais pelo país, deixando

²⁴ Para fins da análise aqui em debate, omitiu-se a possibilidade de as contas serem consideradas, ainda, iliquidáveis, posto que a consequência de tal julgamento é o trancamento das contas em decisão meramente terminativa (§3º do art. 201 do RITCU), sem análise de mérito e sem emissão de qualquer decisão considerada definitiva (regulares, regulares com ressalva ou irregulares - §2º do art. 201 do RITCU), não gerando assim quaisquer dúvidas acerca da inclusão ou não na lista a ser encaminhada à Justiça Eleitoral.

expressa, portanto, a obrigação da observância do princípio da simetria entre aquelas Cortes; e dois, as Leis Orgânicas e/ou os Regimentos Internos dos Tribunais de Contas estaduais²⁵ (mantidos por recursos do ente federativo estadual), ou seja, Tribunais de Contas do Estado (TCE's) e Tribunais de Contas dos Municípios (TCM's), por vezes, também fazem referência às normas do TCU, com possibilidade de aplicação subsidiária destas, em caso de omissão de suas próprias normas²⁶.

Desta feita, ante a pluralidade de resultados dos julgamentos das Cortes de Contas, verifica-se que a inclusão na lista a ser encaminhada à Justiça Eleitoral pode ser e é mais complexa do que uma simples análise sobre se as contas são irregulares ou não, pois pode-se questionar: os gestores responsáveis por contas de gestão julgadas regulares com ressalva devem ou não entrar na lista? E quanto aos prefeitos e governadores cujas contas de governo foram apreciadas e receberam parecer prévio pela desaprovação das mesmas?

Considerando a razoabilidade de tais questionamentos, no tópico a seguir, analisar-se-á os procedimentos de elaboração da mencionada lista pelos Tribunais de Contas, bem como a regulamentação de tais procedimentos.

2.2.2 Da elaboração da lista pelo Tribunal de Contas

A definição da irregularidade insanável (requisito legal para inserir o responsável pelas contas na mencionada lista) é o elemento que enseja maiores controvérsias e insegurança jurídica sobre a matéria, pois carece de uma definição legal, ainda que regulamentar pelos próprios Tribunais de Contas, motivo pelo qual oferece margem a interpretações subjetivistas quanto ao seu conteúdo (XEREZ, 2014, p. 163).

Ao se analisar os procedimentos de elaboração da mencionada lista pelos Tribunais de Contas, inclusive, pelo Tribunal de Contas da União, verifica-se que, em geral, não há

²⁵ Na presente análise, considera-se apenas as Cortes de Contas estaduais por dois motivos: um metodológico, posto que os Tribunais de Contas que serão objetos do estudo de caso desta pesquisa são apenas os TCM's (Cortes estaduais que analisam contas municipais); e outro constitucional, pois a própria Constituição Federal, ao estabelecer o princípio da simetria dos Tribunais de Contas estaduais com o TCU, em seu art. 75, não se referiu às duas únicas Cortes de Contas municipais (mantidas por recursos municipais), existentes à época da aprovação da Constituição Federal de 1988 e por esta recepcionadas: TCM do Rio de Janeiro e TCM de São Paulo, conforme interpretação dada pelo Relator Ministro Gilmar Mendes do STF, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 346 e nº 4776, cujos julgamentos se encontram suspensos por pedido de vista do Ministro Marco Aurélio, mas com maioria já formada nesse sentido, pois 7 (sete) Ministros já votaram concordando com o Relator.

²⁶ Cita-se como exemplo desta aplicação subsidiária das normas do TCU, a previsão expressa no art. 122 do Regimento Interno do TCE/CE (Resolução nº 835, de 03/04/2007, D.O.E. de 25/05/2007): Art. 122 - Nos casos omissos, aplicam-se subsidiariamente os dispositivos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, desde que compatíveis com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

qualquer regulamentação interna acerca de tais procedimentos, agindo cada Corte de Contas conforme o entendimento de seus respectivos membros.

Desta feita, a “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”, nos exatos termos do art. 11, §5º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), é elaborada por cada corte de contas de forma diversa, e com divisões e subdivisões diferentes.

Por exemplo, o TCU, em 2016, elaborou uma única relação intitulada de relação de responsáveis com contas julgadas irregulares, apresentando-a no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral apenas em dois formatos: por ordem alfabética de nomes dos responsáveis ou por unidade da federação, mas ambas se tratam da mesma lista, apenas apresentada de duas formas diferentes²⁷.

Analisando os Tribunais de Contas dos Municípios – TCM, os quais serão objeto do estudo de caso realizado mais adiante na presente pesquisa, verificou-se que o TCM do Estado do Ceará²⁸, no exercício de 2016, elaborou listas diferenciando os gestores que tiveram suas contas de gestão julgadas como irregulares sem aplicação de nota de improbidade administrativa daqueles gestores que também tiveram suas contas rejeitadas por irregularidade(s), mas com aplicação da referida nota.

Além disso, o TCM/CE elaborou ainda uma terceira lista com chefes do executivo cujas prestações de contas de governo foram desaprovadas e uma outra que considerava apenas as Tomadas de Contas Especiais (TCE's), ou processos similares como denúncias, as quais apesar de terem sido consideradas procedentes ou procedentes parcialmente, isto é, houve algum motivo (como uma atecnia, por exemplo) para o TCM aceitar como procedente a TCE (ainda que parcialmente), mas não o suficiente para a decretação de irregularidade de contas²⁹ e sem nota de improbidade.

Já o TCM do Estado da Bahia, no exercício de 2016, não fez toda essa diferenciação, mas apresentou duas listas distintas: uma lista com rejeição de contas e outra lista de denúncias com ressarcimento ou com representação. Para o mesmo exercício de 2016, o TCM

²⁷ A relação do TCU foi obtida no sítio eletrônico do TSE: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016/area-juridica/gestores-publicos-com-contas-julgadas-irregulares-pelo-tcu>, acessado em 12 de janeiro de 2019.

²⁸ Esta pesquisadora obteve acesso às listas elaboradas pelo TCM/CE, no exercício de 2016, em obediência ao §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997, e não mais disponibilizadas no sítio eletrônico daquela Corte de Contas após as eleições de 2016, por meio de contato direto com o responsável pela Assessoria Jurídica daquele extinto Tribunal, quando este ainda subsistia.

²⁹ Esclarece-se que se na Tomada de Contas Especial, o TCM/CE tiver encontrado alguma irregularidade, o nome do responsável por tal tomada de contas constou nas duas primeiras listas de contas com irregularidades, com ou sem nota de improbidade administrativa.

do Pará apresentou também duas listas distintas, mas com outra classificação: uma relação de ordenadores de despesas com emissão de parecer prévio considerando as contas irregulares sujeitas a julgamento pelas respectivas Câmaras Municipais; e outra lista, onde constavam acórdãos propriamente ditos daquela Corte de Contas, e denominada Relação dos ordenadores de despesas para efeito do disposto no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 e Lei nº 135/2010. E o TCM de Goiás, naquele mesmo ano eleitoral, apresentou uma única relação de agentes públicos municipais com contas julgadas irregulares ou com parecer pela rejeição³⁰.

Assim, constata-se a inexistência de critérios racionais e objetivos tanto nos procedimentos de elaboração da referida lista pelas competentes Cortes de Contas, por completa ausência de regulamentação, quanto na classificação e diferenciação de tais listas, com raras exceções de tentativas não exitosas de regulamentação em alguns destes Tribunais de controle externo.

2.2.3 Da recepção da lista do Tribunal de Contas pela Justiça Eleitoral

Se no item anterior, verificou-se a falta de objetividade para o procedimento de elaboração da lista de gestores com contas irregulares pelas Cortes de Contas, a situação também não é muito diferente quando se analisam os procedimentos de recebimento da referida lista pela Justiça Eleitoral, para fins de declaração da inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades.

Faz-se interessante trazer à discussão o conceito de inelegibilidade: o estado jurídico de ausência ou de perda da elegibilidade, isto é, o estado jurídico de quem não possui o direito subjetivo público de concorrer a mandato eletivo (direito de ser votado), seja porque nunca o teve (inelegibilidade inata, de natureza preventiva do equilíbrio da disputa), seja porque a perdeu (inelegibilidade cominada, de natureza sancionatória) (COSTA, 2016, p. 183-186).

Outro conceito que merece ser trazido a destaque é o apresentado por Pazzaglini Filho (2014, p. 2): “Inexigibilidade é o impedimento ou restrição legal, que obsta o eleitor, temporária ou definitivamente, de concorrer a qualquer ou a determinados cargos eletivos.”

Apontada essa questão conceitual, ressalta-se, mais uma vez, que conforme a jurisprudência do STF, a lista de gestores com contas julgadas irregulares elaborada pelas

³⁰ As informações acerca das Relações elaboradas em obediência ao §5º do art. 11, da Lei nº 9.504/1997, pelos Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados da Bahia, do Goiás e do Pará, foram obtidas por esta pesquisadora por meio de requerimentos formais, encaminhados à Presidência de cada Corte de Contas, os quais constam em anexo a este trabalho.

Cortes de Contas tem caráter meramente informativo, visto que a competência para decidir se cada irregularidade é ou não caso da inelegibilidade cominada (para usar o termo trazido por Costa, 2016) na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, ou seja, se ela é uma irregularidade realmente insanável e se configura ou não ato doloso de improbidade administrativa, é da Justiça Eleitoral.

E no caso específico de candidatos a prefeito, vice-prefeito ou vereador, nas eleições municipais que fazem parte do objeto da presente pesquisa, a referida competência é do juiz eleitoral de primeira instância, nos termos do inciso III do art. 2º da Lei das Inelegibilidades³¹.

Assim, faz-se importante esclarecer que, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 64/1990³², qualquer candidato, partido político, coligação partidária ou ainda o Ministério Público pode impugnar pedido de registro de candidato, em petição fundamentada, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do referido pedido.

E essa impugnação dá-se por via de uma ação específica denominada Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC), na qual o impugnante visa obstar determinada candidatura, e o faz com fundamento na ausência de uma ou mais condições de elegibilidade ou na presença de uma ou mais causas de inelegibilidade (REIS, 2012, p. 415).

E dentre as causas de inelegibilidade que podem fundamentar uma AIRC está aquela descrita na alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei das Inelegibilidades, isto é, a existência de “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”, motivo pelo qual o artigo 11, §5º da Lei nº 9.504/1997 determina que todas as cortes de contas, até o dia 15 de agosto de cada ano em que ocorrer as eleições, elaborem e encaminhem à Justiça Eleitoral a relação ou a lista que ora se estuda.

Desta feita, tem-se que a relação de gestores com contas julgadas irregulares, elaborada pelas Cortes de Contas, trata-se de uma importante fonte de consulta aos legitimados da AIRC, inclusive e em especial, ao Ministério Público Eleitoral, para verificação e possível fundamentação da referida ação com a constatação da inelegibilidade da mencionada alínea “g”.

Inclusive, cumpre destacar que, nas eleições de 2012, no Estado do Ceará, as Ações de Impugnação de Registro de Candidatura, fundamentadas nessa hipótese específica de

³¹ Lei Complementar nº 64/1990: Art. 2º Compete à Justiça Eleitoral conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade. Parágrafo único. A arguição de inelegibilidade será feita perante: [...] III - os Juizes Eleitorais, quando se tratar de candidato a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

³² Lei Complementar nº 64/1990: 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.

inelegibilidade descrita na alínea “g”, superaram o montante de 80% (oitenta por cento) do total de impugnações, conforme Promotor de Justiça, Coordenador do Centro de Apoio Operacional Eleitoral (Caopel) do Ministério Público, Emmanuel Girão (2016, p. 07-08).

Portanto, faz-se necessário examinar a existência ou não de critérios objetivos de escolha pelo membro do *parquet* dentre quais as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas em suas decisões serão ou não configuradas como irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa, capaz de ensejar a inelegibilidade em questão, e assim, capaz de fundamentar a AIRC.

Noutras palavras, cumpre verificar se há ou não, quanto à alínea “g” em comento, uma delimitação do que foi denominado de “espaço de gravidade” da norma, por André Ramos Tavares, nos seguintes termos:

O que tradicionalmente se apresenta como dificuldade de interpretação (num sentido cognitivo exclusivamente abstrato) é, em boa medida, uma dificuldade de se identificar, com clareza, os fatos que devem cair dentro daquilo que proponho chamar o *espaço de gravidade* de uma norma (TAVARES, 2006, p. 66-67).

Nesse sentido, fez-se consulta ao sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral³³, referente às duas últimas eleições municipais realizadas nos exercícios de 2012 e 2016, períodos que serão considerados para fins do estudo de caso realizado mais adiante no presente trabalho, e constatou-se que não houve, em ambos os anos eleitorais, qualquer regulamentação específica acerca da caracterização da inelegibilidade aqui discutida (alínea “g”).

Há, entretanto, diversas normas que regulam as eleições sob diversos aspectos, e inclusive, uma delas trata-se de uma resolução, aprovada geralmente no ano que precede cada ano eleitoral, que regulamenta o registro de candidatura em geral, sem tratar especificamente acerca das possíveis inelegibilidades, quais sejam: Resolução nº 23.373, de 14/12/2011 (para as eleições de 2012); e Resolução nº 23.455, de 15/12/2015 (para as eleições de 2016).

Consultou-se ainda o sítio eletrônico do Ministério Público do Estado do Ceará para verificar se havia, no âmbito daquela instituição, alguma regulamentação interna ou documento que apresentasse requisitos objetivos para determinar quais irregularidades apontadas nas decisões dos tribunais de contas seriam capazes ou não de fundamentar uma possível Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC).

³³ Referente às eleições de 2016: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016/area-juridica/normas-e-documentacoes-eleicoes-2016>; e referente às eleições de 2012: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2012/normas-e-documentacoes-eleicoes-2012>.

Esclarece-se que dentro do sítio eletrônico do Ministério Público do Estado do Ceará, consultou-se especificamente o espaço reservado ao Centro de Apoio Operacional Eleitoral (Caopel), o qual, conforme a apresentação destacada no próprio *site*, trata-se de um órgão auxiliar da atividade do Ministério Público:

[...] criado pelo Provimento nº 32/2008 e reestruturado pelo Provimento nº 38, do mesmo ano, que se destina a auxiliar a atuação funcional do Ministério Público do Estado do Ceará na esfera eleitoral, promovendo a articulação, integração e intercâmbio entre os respectivos órgãos de execução e outros que se relacionem ao fenômeno das eleições. (CEARÁ, Ministério Público do Estado do Ceará, 2019)

Constatou-se que não havia uma descrição de requisitos objetivos propriamente ditos para determinar o que acarreta ou não a inelegibilidade aqui estudada, todavia, na aba denominada “material de apoio”, estão dispostos diversos documentos que, de uma certa forma, orientam³⁴ os membros do *parquet* acerca das inelegibilidades e da AIRC.

Dentre tais documentos, encontram-se diversos modelos de ação de impugnação de registro de candidatura (inclusive, alguns deles especificamente relacionados à inelegibilidade oriunda de decisões por contas irregulares das cortes de contas); um manual de legislação eleitoral e partidária; e um *check-list*/formulário, subdividido nos seguintes tópicos: requisitos formais, elegibilidade e inelegibilidades.

Destaca-se que no formulário, uma espécie de *check-list* no qual são apresentadas diversas perguntas onde se responde sim ou não, a pergunta de número 17 trata especificamente acerca da inelegibilidade da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, e o faz nos seguintes termos:

17. Contas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos, pelo TCM, TCE ou TCU? (Verificar Listas do TCM, TCE e TCU)
- Sim Não
- 17.1. Está na lista do TCM/CE, TCE ou TCU?
- Sim Não
- 17.2. Em caso de contas de governo de Prefeito, informar diligências efetuadas na Câmara:
- Câmara resolveu aprovar as contas por 2/3, desconstituindo o efeito da decisão do Tribunal de Contas - não possibilita a impugnação;
- Em discussão por ação própria no Judiciário competente – Federal ou Estadual - houve suspensão liminar da decisão do órgão de contas - não possibilita a impugnação. (CEARÁ, Ministério Público do Estado do Ceará, 2019)

³⁴ Acredita-se que a orientação da Caopel aos demais membros do Ministério Público é promovida sem a descrição de critérios mais objetivos que determinem quais irregularidades descritas nas decisões dos tribunais de contas configurariam ou não a inelegibilidade descrita na alínea “g” do inciso I do artigo 1º da Lei das Inelegibilidades, porque a determinação precisa de tais requisitos poderia ser considerada por seus pares como uma violação ao princípio da independência funcional dos membros do *parquet*.

Desta forma, observa-se que para responder o item 17 do formulário, o membro do Ministério Público deve, a princípio, analisar cada decisão da Corte de Contas (TCU, TCE ou TCM) que julgou as contas do candidato como irregulares, e decidir se a irregularidade ali apresentada realmente é insanável ou não e se configura ou não ato doloso de improbidade administrativa, mas não há no próprio formulário ou no manual também disponível no mesmo endereço eletrônico qual ou quais irregularidade(s) deve(m) ser considerada(s) insanável(is) ou não, bem como se configuraria(m) ou não ato(s) de improbidade administrativa.

Inclusive, faz-se interessante trazer à discussão, ainda, um trecho de um dos modelos de ação dispostos no sítio eletrônico do Caopel, trecho este que trata especificamente dos requisitos para configurar a inelegibilidade da comentada alínea “g”, qual seja:

Em síntese, a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/90 pressupõe: a) rejeição de contas; b) irregularidade insanável, por ato doloso de improbidade administrativa; c) decisão definitiva exarada por órgão competente; d) ausência de suspensão da decisão de rejeição de contas pelo Poder Judiciário. (CEARÁ, Ministério Público do Estado do Ceará, 2019)

Portanto, observa-se que, ao tratar dos requisitos legais da referida inelegibilidade, o Caopel se limita a compartimentar o texto da lei (alínea “g”) em quatro partes, sem adentrar em muitos detalhes acerca de cada uma delas, isto é, sem esclarecer qual o “espaço de gravidade”³⁵ da norma de inelegibilidade trazida pela alínea “g” em debate.

Destarte, constata-se que tanto o Tribunal Superior Eleitoral quanto o Ministério Público do Estado do Ceará não regulamentaram especificamente a inelegibilidade ora em discussão, motivo pelo qual se pode concluir que, quando da recepção da lista da corte de contas pela Justiça Eleitoral, pelo menos quanto ao âmbito desta no Estado do Ceará³⁶, também se evidencia a ausência de objetividade na determinação da inelegibilidade descrita na alínea “g” do multicitado diploma legal, cabendo a cada membro do Ministério Público e cada membro do Judiciário Eleitoral interpretar quais situações fáticas são ou não abrangidas por tal hipótese de inelegibilidade.

A ausência de objetividade na declaração dessa inelegibilidade, compreendida como uma restrição ao direito político fundamental de candidatar-se a um cargo eletivo, foi destacada por André Xerez (2014, p. 111), nos seguintes termos:

³⁵ Fazendo-se aqui referência à expressão trazida pelo Professor André Ramos Tavares (2006, p. 66-67), em sua obra *Fronteiras da Hermenêutica Constitucional*, cujo trecho foi transcrito anteriormente neste item 2.2.3 do presente trabalho.

³⁶ Aqui utilizado como exemplo, considerando que um dos Tribunais de Contas objeto do estudo de caso a seguir é o extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

[...] ainda remanesce a necessidade de se combater a subjetividade devido à inexistência de padrões objetivos que norteiem a caracterização da inelegibilidade derivada das decisões dos Tribunais de Contas. Subjetividade, discricionariedade e decisionismo são temáticas bem mais sensíveis em matéria de inelegibilidade, uma vez que determinar quem é apto ou não para participar do processo eleitoral se trata de restringir o exercício dos direitos políticos fundamentais e interferir diretamente no ato político que funda a espinha dorsal do regime democrático, o que certamente não pode estar à margem de critérios racionais e objetivos que orientem e sirvam de controle em tal decisão judicial.

E com o propósito de contribuir para a construção dos limites da análise da Justiça Eleitoral sobre as decisões dos Tribunais de Contas, André Xerez (2014, p. 150/151) propõe alguns parâmetros que poderiam orientar a Justiça Eleitoral no exame das decisões dos Tribunais de Contas na declaração de inelegibilidade fundada no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990. E o fez apresentando duas espécies de limites, sendo uma dimensão objetiva, referente a fatores externos e formais da decisão dos Tribunais de Contas, e outra subjetiva, quanto ao seu conteúdo.

No presente trabalho, foca-se na espécie de limites da dimensão objetiva apresentada por Xerez (2014, p. 152/154), os quais, segundo o autor, relacionam-se à natureza da decisão, ao órgão competente, à existência de provimento liminar e ao julgamento, e podem ser assim compendiados:

Quanto à natureza da decisão, a autonomia constitucional das Cortes de Contas permite a estes órgãos organizarem, por meio de sua lei orgânica e regimento interno, a forma pela qual será exercida sua competência para julgar os gestores públicos. [...] Impõe-se, pois, à Justiça Eleitoral o respeito à organização da competência interna do Tribunal de Contas para determinar o procedimento e a existência jurídica do julgamento de contas, não podendo considerar como contas desaprovadas aquilo que o próprio Tribunal não considerou na forma de seu regimento interno e lei orgânica. Por isso, afirmou-se que, a rigor, **são apenas os processos de prestações de contas de gestão, tomadas de conta e tomadas de contas especiais, variando conforme a nomenclatura adotada por cada legislação, as deliberações capazes de atrair a hipótese de inelegibilidade. O que a Corte de Contas não caracterizar como contas rejeitadas cria o primeiro limite objetivo em face à Justiça Eleitoral.**

Quanto ao órgão competente, [...] a Justiça Eleitoral deverá observar a competência do órgão a quem caberá apreciar as contas do gestor. Significa que quando o Tribunal de Contas atuar apenas na emissão do parecer prévio das contas anuais enviado ao Poder Legislativo do mesmo plano federativo do gestor público, a Justiça Eleitoral não poderá reconhecer a incidência de inelegibilidade, pois não se trata do órgão competente para julgamento. **Somente quando o Tribunal de Contas efetivamente julgar as contas do gestor público na condição de ordenador de despesa poderá ser examinada a decisão para fins de inelegibilidade.**

Quanto à existência de provimento liminar, [...] a omissão textual na hipótese legal não deve ser suficiente para desconsiderar a medida liminar concedida pelo próprio Tribunal de Contas, ainda que sem expressa previsão legal. Além do poder geral de cautela, já existem leis orgânicas que estabelecem a possibilidade de se atribuir efeito suspensivo à decisão transitada em julgado em sede liminar. Portanto, **a existência de provimento liminar, judicial ou administrativa, forma**

outro limite que impede a análise da Justiça Eleitoral sobre as decisões dos Tribunais Contas.

Por fim, **quanto ao julgamento das contas**, pela maioria das legislações que disciplinam o funcionamento dos Tribunais de Contas, cabe-lhes julgar as contas dos gestores públicas pela sua aprovação, aprovação com ressalvas ou irregulares. Para reconhecer a inelegibilidade em questão, a Justiça Eleitoral está vinculada ao resultado do julgamento proferido pela Corte de Contas, não lhe cabendo considerar aprovadas contas julgadas irregulares e vice-versa. Por isso, é recorrente a jurisprudência afirmar que **não compete à Justiça Eleitoral a análise do acerto ou desacerto da decisão da Corte de Contas. Portanto, o último limite objetivo apontado é o resultado do julgamento, pela aprovação ou rejeição das contas, inafastável para a caracterização da inelegibilidade.** (grifos nossos)

Entretanto, apesar da tentativa, acima exposta, de colaborar para um julgamento mais racional, proposta pelo supramencionado autor alencarino, ainda persiste a carência de objetividade na declaração da inelegibilidade em debate, e como exemplo, citam-se dois julgamentos recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³⁷:

Ac.-TSE, de 7.12.2017, no REspe nº 9365: a contratação direta de serviços contábeis desacompanhada de processo administrativo formal que justifique a dispensa da licitação, caracteriza o ato doloso de improbidade administrativa apto a atrair a inelegibilidade prevista nesta alínea.

Ac.-TSE, de 6.4.2017, no AgR-REspe nº 31463: nem toda desaprovação de contas por descumprimento da Lei de Licitações gera a automática configuração de ato doloso de improbidade administrativa.

Tais decisões só não se contradizem diretamente porque uma trata o tema de uma forma mais abrangente e genérica (AgR-REspe nº 31463) que a outra (REspe nº 9365). Entretanto, da leitura de ambas as decisões, vê-se que a Justiça Eleitoral tem tratado da questão inelegibilidade de caso a caso, podendo casos semelhantes serem tratados de forma diversas.

Assim, constata-se que recentemente, a Corte de mais alto grau da Justiça Eleitoral permanece exarando julgamentos, quanto à inelegibilidade derivada de decisões dos Tribunais de Contas, carentes de qualquer objetividade que ofereça segurança jurídica tanto para os jurisdicionados que pretendem concorrer a um cargo eletivo, quanto para o julgador que não possui quaisquer parâmetros racionais e objetivos para fundamentar suas decisões.

Desta feita, constata-se um vácuo legislativo e jurisprudencial que gera uma ainda premente necessidade de serem firmados critérios objetivos a partir dos quais seja possível promover a segurança jurídica nos casos sob a análise da Justiça Eleitoral que verificam a

³⁷ Decisões citadas pelo próprio TSE em seu sítio eletrônico, como anotações acerca da referida alínea “g”. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-de-inelegibilidade/lei-de-inelegibilidade-lei-complementar-nb0-64-de-18-de-maio-de-1990>. Acesso em: 13 jan. 2019.

configuração ou não da inelegibilidade prevista o art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar nº 64/1990, no tocante às decisões das Cortes de Contas.

3 CONTROLE JUDICIAL SOBRE AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Enquanto no capítulo anterior tratou-se da relação entre as Cortes de Contas e o Poder Legislativo, bem como entre os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário Eleitoral, neste, focar-se-á na análise da relação entre aquelas Cortes e o Poder Judiciário Estadual Cível, mais especificamente as Varas da Fazenda Pública, para as quais são distribuídas as demandas judiciais que questionam a validade das decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios.

3.1 O princípio da inafastabilidade da jurisdição e o controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas

Antes de adentrar ao estudo do princípio da inafastabilidade da jurisdição propriamente dito, precisa-se destacar, sem a pretensão de contemplar todo o tema, o debate que existe quanto ao conceito do termo jurisdição e se o mesmo pode ser aplicado ou não para a atividade de controle externo exercida pelas Cortes de Contas.

Consultando o Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas (SIDOU, J. M. Othon, 1996, p. 446), observa-se que o termo jurisdição possui três conceitos distintos, dentre os quais, o primeiro traz a seguinte informação:

Poder-dever que o Estado exerce como uma de suas específicas prerrogativas, em substituição aos indivíduos na proscrição da justiça privada e na preservação do bem público, para conhecer dos litígios entre eles e solucioná-los em definitivo; para fazer cumprir o que, por força de lei, já estiver por esse modo solucionado; e, acessoriamente, para acautelar os processos em curso, a fim de assegurar seu objetivo.

Ainda etimologicamente, Pontes de Miranda (1995, p. 13) apresenta o seguinte conceito de jurisdição: “O sentido exato é o de poder dizer o Direito (*dicereius*), razão porque se há de exigir o pressuposto conceptual de julgamento, de “dizer” (*dictio*) qual a regra jurídica, o *ius*, que incidiu”.

Jacoby Fernandes (2016, p. 121-122) ensina que todos os elementos adjetivadores e relacionados, por exemplo, à finalidade da jurisdição (tais como: compor lide ou estabilizar relações), criados pelos estudiosos para definir o termo jurisdição são corretos e didaticamente úteis, no entanto, não seria correto pretender limitar sua utilização apenas ao campo processual judiciário, isto porque, o termo jurisdição não está obrigatoriamente associado, na sua origem, a outros elementos e não há porque permitir que estudiosos do direito judiciário pretendam o monopólio da aplicação do termo.

E, ao se analisar as referências que a Constituição Federal de 1988 fez ao termo, constata-se que o constituinte original também não concedeu o monopólio da aplicação da palavra jurisdição ao Poder Judiciário, visto que, por exemplo, no inciso XVIII do artigo 37, usou-se o termo jurisdição quando se tratava da administração fazendária e seus servidores fiscais.

O constituinte de 1988 também utilizou o mesmo termo quando, no *caput* do artigo 73, estabeleceu que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição em todo o território nacional. Além disso, no inciso II do artigo 71 do texto magno, foi usada a palavra julgar para determinar uma das principais competências daquela Corte de Contas.

Portanto, restando claro que não há monopólio do termo jurisdição pelo Poder Judiciário, faz-se importante destacar que há doutrinadores que defendem o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas e há aqueles que, de outro lado, não admitem tal possibilidade.

Desta feita, sem a intenção de deter-se muito sobre esse tema específico do exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas do Brasil, cita-se o entendimento de Jacoby Fernandes (2016, p. 146-147), ao qual se filia esta pesquisadora, no seguinte sentido: “No atual modelo constitucional positivo, ficou indelevelmente definido o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas”.

Também utilizando o termo jurisdição quanto às atribuições das Cortes de Contas, vale destacar o que sustenta Pazzaglini Filho (2014, p.37)³⁸: “Nesse aspecto, o Tribunal de Contas age no exercício de jurisdição própria e não como mero órgão auxiliar do Legislativo”.

No mesmo sentido, Xerez (2014, p. 162) defende que em decorrência do caráter dinâmico da separação de poderes, é evidente que nenhum órgão detém o monopólio da função que lhe foi tipicamente atribuída, motivo pelo qual se entende que as Cortes de Contas exercem a atividade de controle externo por meio da função jurisdicional, definida como atividade estatal que garante a eficácia do direito em última instância.

Ressalta-se, ainda, que a própria Constituição Brasileira deixou claro que o exercício da função de julgar não é restrito ao Poder Judiciário (exemplos: art. 71, inciso II e art. 52, incisos I e II), e que os Tribunais de Contas possuem a competência constitucional de julgar contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Destarte, tem-se que os termos julgar e jurisdição, utilizados em relação às Cortes de Contas,

³⁸ Cumpre destacar que Pazzaglini Filho (2014, p. 37), ao tratar da jurisdição das Cortes de Contas, o faz de forma restritiva, excluindo o chefe do Poder Executivo que atue como ordenador de despesas do julgamento previsto no inciso II do artigo 71 da Carta Magna, tese esta que se tomou, aqui, a liberdade de discordar, como visto no item 2.1.2 da presente pesquisa.

não podem ter outro significado que não corresponda ao exercício da jurisdição (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 220).

Assim, tendo-se aqui demonstrado o motivo pelo qual se filia à corrente da impossibilidade de monopólio do termo jurisdição pelo Poder Judiciário, bem como à corrente de que os Tribunais de Contas exercem função jurisdicional, passa-se adiante a tratar do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Esse princípio tem sido o fundamento jurídico de muitas ações judiciais que questionam a validade das decisões das Cortes de Contas, razão pela qual se faz importante destacá-lo na presente pesquisa. Ocorre que, embora o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição estabeleça a vedação à lei de excluir da apreciação judicial lesão ou ameaça a direito, tal vedação não restringe a possibilidade de a própria Constituição promover tal exclusão (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 219).

Desse modo, a disposição do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal tem por destinatário o legislador infraconstitucional, e não veda que a própria Constituição, em outro dispositivo, imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão não pertencente ao Poder Judiciário ou que estabeleça que uma determinada matéria não seja objeto de apreciação judicial, tal como o fez, por exemplo, com o processo de *impeachment* do Presidente da República, onde as decisões proferidas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados não são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, pois se trata de exercício de função jurisdicional (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 131-132).

Da mesma forma, o princípio da inafastabilidade da jurisdição estampado no artigo 5º, inciso XXXV, não pode ser considerado um obstáculo ao entendimento de que os Tribunais de Contas exercem função jurisdicional porque, no caso, a conseqüente redução de competência do judiciário (quanto à jurisdição sobre processo de contas) resulta da própria Constituição Federal e não de lei (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 132).

Ademais, independentemente da garantia constitucional prevista no art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, que permite ao cidadão questionar, perante o Judiciário, as decisões das Corte de Contas que lhe digam respeito, a fim de evitar lesão ou ameaça a direito, existe uma atividade nuclear que fundamenta a existência do órgão, isto é, o controle externo, que jamais poderá ser substituída por outro Poder, motivo pelo qual ao Judiciário não cabe discutir o mérito da decisão da Corte de Contas (XEREZ, 2014, p. 162).

Noutras palavras, a possibilidade de sempre o Poder Judiciário ser invocado para evitar ameaça ou lesão a direito dos cidadãos não importa na mutabilidade da decisão questionada, pelo menos quanto ao seu conteúdo, na parte que toca à competência que fundamenta o órgão da Administração Pública que é controlado (XEREZ, 2014, p. 162).

Assim, atualmente, a melhor doutrina e a jurisprudência dos tribunais superiores, pacificamente, admitem que as decisões dos Tribunais de Contas, quando no exercício de autêntica jurisdição, isto é, quando exaradas em decorrência da matéria que o constituinte estabeleceu na competência de julgar contas, não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, quanto ao mérito das mesmas (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 220).

Todavia, não se pode omitir que, atualmente, há questionamentos na doutrina sobre se ainda existiria o conceito de mérito do ato administrativo como limite ao controle jurisdicional dos atos praticados pela Administração Pública, e nesse sentido, cumpre trazer à discussão a contribuição de Luis Felipe Ferrari Bedendi.

Este autor, considerando o mérito como o cerne dos atos administrativos discricionários que revela uma escolha do administrador dentre duas ou mais hipóteses igualmente aceitáveis pela lei (em sentido amplo, incluindo os princípios constitucionais explícitos e implícitos), concluiu que apesar de a jurisprudência pátria ainda ser influenciada pela antiga estrutura do mérito como limite intransponível ao controle jurisdicional, vem, progressivamente, tornando-se majoritária a tendência de se alargar o controle jurisdicional sobre conteúdo meritório dos atos administrativos com fundamento nos princípios (BEDENDI, 2010, p. 298-301).

Ocorre que os Tribunais de Contas não estão inseridos na esfera administrativa propriamente dita, mas em uma esfera própria, a controladora, assim melhor denominada pela Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, publicada no Diário Oficial da União de 26 de abril de 2018, a qual incluiu no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Desta forma, além de as decisões do Tribunal de Contas não poderem ser consideradas atos administrativos, propriamente ditos, elas são exaradas no exercício de jurisdição própria, atividade esta que representa uma atribuição constitucional exclusiva destes órgãos independentes, de exercício do controle externo, de alta complexidade e que demanda uma extensa estrutura que envolve inclusive um corpo técnico altamente especializado.

Por todo o exposto, entende-se que a melhor interpretação quanto ao controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas, é aquela que diz que quando no exercício de

autêntica jurisdição, isto é, quando exaradas em decorrência da matéria que o constituinte estabeleceu na competência de julgar contas, não pode o Poder Judiciário adentrar ao mérito das mesmas, abstendo-se assim de substituir as Cortes de Contas em sua competência constitucional, bem como evitando violar o princípio da separação dos poderes.

3.2 O princípio da separação dos poderes e o controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas

No capítulo anterior, verificou-se que Albuquerque (2013, p. 15) afirma que a doutrina de Montesquieu da separação de poderes tem passado por uma reinterpretação, e que para muitos, essa nova interpretação se afasta da moderna teoria da democracia quando desprestigia o Poder Legislativo.

Essa nova visão do princípio em questão passa pela análise do sistema de freios e contrapesos estabelecidos pela própria constituição e da forma que os mecanismos de tal sistema de controle mútuo têm sido usados, posto que como ressalta Silva (2008, p. 110), o sistema de freios e contrapesos busca o equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.

Destaca-se que mesmo aqueles defensores declarados de uma nova visão desse princípio, ao tratarem do papel do judiciário como titular do controle de constitucionalidade ou do controle de políticas públicas, logo, controlando tanto as atividades do legislativo quanto do executivo, tal controle judicial não pode significar a substituição da administração ou do legislador pelo judiciário.

Nesse sentido, cita-se Seferjan (2010, p. 310-311), para a qual, no controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário, a separação dos poderes resta incólume, pois não deve haver uma substituição do Poder Legislativo pelo Judiciário, de modo a transformar a discricionariedade legislativa em discricionariedade judicial.

Assim, ainda sobre a forma de utilização do sistema de freios e contrapesos, mas desta vez com o controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, vale à pena destacar o trecho do voto do Ministro Celso de Mello, na ADI nº 775-MC, no qual trata da relação do princípio republicano e da separação dos poderes com a fiscalização do Poder Executivo exercida pelo Poder Legislativo:

O Poder Executivo, nos regimes democráticos, há de ser um poder constitucionalmente sujeito à fiscalização parlamentar e permanentemente exposto ao controle político-administrativo do Poder Legislativo. A necessidade de ampla fiscalização parlamentar das atividades do Executivo – a partir do controle exercido sobre o próprio chefe desse Poder do Estado – traduz exigência plenamente compatível com o postulado do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput) e com as consequências político-jurídicas que derivam da consagração constitucional do princípio republicano e da separação de poderes.
(BRASIL, STF, 2006)

Dessa forma, tem-se que o sistema constitucional de freios e contrapesos estabelece um controle mútuo e permanente entre os três poderes (legislativo, executivo e judiciário), motivo pelo qual o princípio da separação dos poderes tem sido reinterpretado pela doutrina.

No entanto, o mencionado princípio, erigido a *status* de cláusula pétrea em na Constituição, pode ainda ser violado quando um Poder adentra em esfera de competência de outro Poder, para além dos limites estabelecidos pelo sistema constitucional de freios e contrapesos.

Um exemplo dessa violação ao princípio da separação dos poderes pode ser evidenciado quando o Poder Judiciário adentra na esfera de competência do Tribunal de Contas de fiscalizar as contas públicas do Poder Executivo, ao substituir a Corte de Contas (órgão competente para exercer o controle externo, cujo titular é o Poder Legislativo) julgando as contas de um gestor público, anulando o julgamento daquela Corte e exarando o judiciário julgamento sobre as contas, cuja competência é exclusivamente do Tribunal de Contas, conforme estabelecido no art. 71, inciso II da Constituição Federal.

Nesse contexto, é cediço que toda decisão judicial (cautelares ou de mérito) deve ser motivada ou fundamentada. A fundamentação do *decisum* é elemento essencial não só para o processo, mas também para toda a sociedade, que diante dos fundamentos ganha condições de saber se o Judiciário age com imparcialidade e se suas decisões são fruto da lei ou do arbítrio do prolator. Quando o juiz faz sua fundamentação, elenca elementos que devem convencer as partes de que seu raciocínio é o mais correto, é o decorrente da lei, e de que seu livre convencimento não provém da arbitrariedade, mas sim de uma boa avaliação de todas as provas e de todo o ordenamento jurídico (ROGRÍGUEZ, 2015, p. 40).

Assim, tem-se que apesar de em última análise, tudo em direito ser um problema ético e até político, o juiz é um tomador de decisão que deve preocupar-se não apenas em fazer justiça material no caso concreto, mas também deve se preocupar “em manter uma estrutura jurídica que inclua considerações acerca dos precedentes, da autoridade legislativa, da articulação das questões por deliberação, dos fatos nos autos do processo e assim por diante” (POSNER, 2007, p. 210).

Além disso, para Piero Calamandrei (2015, p. 115), a fundamentação das sentenças é uma garantia de justiça quando reproduz exatamente o itinerário lógico que o juiz percorreu para chegar à sua conclusão, pois desta forma, se a conclusão estiver errada, poder-se-á descobrir com facilidade, através da análise da fundamentação, em que etapa do seu caminho o juiz perdeu o rumo.

Desta maneira, a fundamentação da sentença deve ser exaustiva, bem detalhada, para explicar às partes sobre sua razão, também manifestando aos jurisdicionados que ela não é fruto de mero arbítrio, em nenhum de seus trechos, mas sim de um raciocínio lógico e justo de aplicação da lei ao caso concreto (RODRÍGUEZ, 2015, p. 258).

Apesar disso, em sede de análise de mérito, alguns juízes têm anulado as decisões dos Tribunais de Contas, mesmo sem quaisquer ilegalidades ou antijuridicidades em tais decisões, por vezes, sem a devida fundamentação de tais sentenças, chegando, inclusive, em alguns casos, a usurpar as competências constitucionais daquelas Cortes de Contas, não se conformando em anular a decisão impugnada (para que o Tribunal competente realize um novo julgamento), mas também declarando as contas regulares (CEARÁ, 2012, *online* e CEARÁ, 2014, *online*), fazendo as vezes de Tribunal de Contas, o que demonstra uma manifesta violação ao princípio da separação dos poderes, considerando que o controle externo realizado por tais Cortes é uma atribuição constitucional exclusiva desses Tribunais de Contas, lembrando ainda que o titular de tal controle é o Poder Legislativo.

Nesse diapasão, vale trazer a tese de Lenio Streck, o qual ao tratar do Constitucionalismo Contemporâneo, afirma que a violação de um princípio é mais grave que a transgressão de uma regra jurídica (ainda que regra estabelecida em um dispositivo constitucional), pois a violação de um princípio constitucional representa a ruptura da própria Constituição e acarreta consequências muito mais graves (STRECK, 2014a, p. 347).

Verifica-se que quando o juiz adentra ao mérito da decisão do Tribunal de Contas, anulando a decisão pelas contas irregulares, e substituindo a Corte de Contas ao determinar a regularidade de tais contas, há nesse caso uma afronta direta ao princípio da separação dos poderes, visto que o órgão judiciário substituiu o julgamento das contas levado a efeito pelo Tribunal de Contas, atividade esta que representa uma atribuição constitucional exclusiva destes órgãos independentes, de exercício do controle externo, cuja titularidade pertence ao Poder Legislativo, conforme art. 71 da Constituição pátria.

3.3 A judicialização administrativa no controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas

A violação ao princípio da separação dos poderes apresentada no tópico anterior é tratada por alguns doutrinadores como uma judicialização administrativa, onde há uma clara substituição do Tribunal de Contas, como ente da esfera administrativa, pelo Poder Judiciário.

A rigor, como já dito, os Tribunais de Contas não estão inseridos na esfera administrativa propriamente dita, mas na esfera controladora, assim melhor denominada pela Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, publicada no Diário Oficial da União de 26 de abril de 2018, a qual incluiu no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Ocorre que, ante a carência de uma robusta literatura específica sobre a aplicação do princípio da separação dos poderes quanto à relação dos Tribunais de Contas no Brasil com as demais esferas do direito público, em especial, com o Poder Judiciário, permite-se aqui fazer algumas interpretações analógicas da literatura acerca daquele princípio no âmbito da relação da Administração Pública (em gênero) com o Poder Judiciário.

Importante lição sobre o tema traz Albuquerque (2013, p. 149), quando ao tratar da análise de questões políticas pelo Poder Judiciário, afirma que:

No exercício de suas funções, o juiz deve avaliar, com prudência, as consequências de suas decisões. Sua liberdade de escolha não pode ser considerada tão ampla quanto a de um ator mais político. Com efeito, **a legitimação judicial também se encontra no exercício de uma sábia autocontenção de encontro ao desembocado ativismo** que, em definitivo, se manifesta através de uma série de princípios jurisprudenciais aplicáveis à sua atividade de controle da constitucionalidade das leis. (grifos nossos).

Considerando que, na transcrição acima, a autocontenção foi contraposta ao ativismo judicial, faz-se necessário apresentar brevemente um conceito para tal expressão. Albuquerque (2013, p. 101) traz o conceito de Luís Roberto Barroso para o qual ativismo judicial pode ser considerado como uma atuação proativa do Judiciário, expandindo o sentido e o alcance da constituição para tratar de situações que não foram expressamente contempladas pelo legislador constituinte ou ordinário.

Logo em seguida, Albuquerque (2013, p.101) apresenta um contraponto a este conceito e afirma que, na verdade, existe muito mais um reconhecimento de pedidos inovadores de advogados, de membros da Advocacia Pública e do Ministério Público, do que

uma atitude proativa do Judiciário. Afirma, ainda, que o ativismo judicial é um reclame social e, caso seja levado ao Judiciário, pode ser reconhecido, motivo pelo qual talvez fosse até um pouco equivocado diagnosticar como ativismo judicial a inovação no mundo jurídico.

Indo mais além, e chegando a defender a necessidade do ativismo judicial no estado contemporâneo, Sílvio Dobrowolski sustenta que, nos tempos atuais, o Judiciário não pode limitar-se a exercer função jurídica, técnica e secundária, mas deve exercer papel ativo, e até inovador da ordem jurídica e social, inclusive, com decisões de natureza e efeitos marcadamente políticos. E após tal alegação, defende que o Judiciário deve agir assim, entretanto, sem pretender um “governo de juízes”, mas observando as normas legisladas e a separação dos poderes (DOBROWOLSKI, 1995, p. 99).

Também nesse sentido, Mauro Cappelletti, em sua obra intitulada “Juízes Legisladores?” chega a afirmar que em vez de um judiciário fraco da tradicional doutrina da separação de poderes, este poder deve tornar-se o terceiro gigante, para manter o equilíbrio de forças com os demais poderes, necessário aos controles recíprocos entre os poderes do Estado (CAPPELLETTI, 1993, p. 49-55).

Entretanto, o autor italiano afirma que a ativação judicial traz consigo três riscos: 1) a dificuldade para avaliar a discricionariedade administrativa e legislativa, quando para tanto sejam necessários conhecimentos especializados ou técnicas sofisticadas; 2) a falta de efetividade do controle jurisdicional, principalmente em face de decisões que impliquem em atividade continuada da Administração; e 3) a carente legitimação democrática dos membros do Judiciário, considerando que o acesso aos cargos que ocupam ocorre mediante concurso, portanto, de tradicional independência política e isolamento, enquanto os outros poderes são compostos de agentes eleitos pelo povo (CAPPELLETTI, 1993, p. 50).

Interessante registrar ainda que, embora não use a expressão ativismo judicial, Ronald Dworkin, em sua obra “Levando os direitos a sério”, combate a tese de que a decisão judicial deve ser subordinada à legislação e defende a originalidade das decisões judiciais, em especial, naqueles que ele chama de “casos difíceis” (quando não há uma regra de direito clara regulamentando o caso específico da ação levada ao judiciário), afirmando que as decisões judiciais são e devem ser geradas por princípios, e não por políticas (2002, p. 127 e 132).

No entanto, para Eros Grau, os juízes aniquilam a segurança jurídica e colocam a sociedade em situação de absoluta insegurança e incerteza quando abusam do uso de princípios (2016, p. 24-25).

Já para Thomas Sowell (2011, p. 261-262), o ativismo judicial é um cheque em branco no qual se pode explorar qualquer direção, em qualquer questão, dependendo das predileções de cada juiz em particular. Tal ativismo ocorre quando a Constituição não é vista como um conjunto de instruções específicas a ser seguido, mas é entendida como um mero conjunto de valores a ser aplicado da forma que os juízes julgarem mais conveniente, atualizando-a sempre que acharem necessário. Assim, sempre que o texto constitucional se apresenta como uma barreira para o pleno exercício da função expandida dos juízes, estes são exortados a “interpretar” a Constituição.

No mesmo sentido, ao diferenciar ativismo judicial e judicialização da política, Streck (2016, p. 724) defende que “o ativismo sempre é ruim para a democracia, porque decorre de comportamentos e visões pessoais de juízes e tribunais”.

Outrossim, Samira Amorim (2015, p. 15, 151-152), entendendo que o ativismo judicial é uma das causas da tensão institucional existente entre os poderes, informou que tal expressão já possuiu diversos sentidos, entretanto, a doutrina acerca do tema vem se consolidando na busca por um conceito descritivo de ativismo, que o distinga da judicialização da política.

Desta forma, Amorim conceitua o ativismo judicial como a atuação do Judiciário, mediante um juiz ou um tribunal, que utilizando uma interpretação mais intensa, por vezes discricionária, na solução dos conflitos submetidos à sua apreciação, vale-se de argumentos que não se restringem ao texto constitucional, embora essa atividade esteja melhor enquadrada na competência dos poderes Legislativo e Executivo (2015, p. 151-152).

E retornando da necessária digressão sobre ativismo judicial, ressalta-se que Albuquerque (2013, p. 199), ao continuar tratando do tema da análise das questões políticas pelo Poder Judiciário, traz a ideia de poder de autocontenção, aliado à ideia de democracia e ponderação, e apesar de mencionado autor tratar especificamente de decisões judiciais sobre questões eminentemente políticas, entende-se que tal compreensão de poder de autocontenção aliado à ideia de democracia e de ponderação também pode ser adaptada às situações em que os juízes são levados a analisar decisões técnicas e de alta complexidade como aquelas exaradas pelas Cortes de Contas.

Nesse sentido, cita-se Binenbojm (2014, p. 241):

Com efeito, **naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor.** Nestes casos, a *expertise* e a experiência dos órgãos e entidades da Administração

em determinada matéria poderão ser decisivas na definição da espessura do controle.
(grifo nosso)

Afirma ainda o Autor que a luta contra arbitrariedades, por meio do controle judicial dos atos administrativos, não pode ser convertida em uma indesejável “judicialização da atividade administrativa”, meramente substitutiva da Administração, que desconsidera a importante dimensão da especialização técnico-funcional do princípio da separação dos poderes (BINENBOJM, 2014, p. 229).

Vale destacar também, na mesma linha de raciocínio, o ensinamento de Cappelletti (1993, p. 92) ao afirmar que o bom juiz é aquele consciente de suas limitações e fraquezas, e sensível às muitas circunstâncias capazes de aconselhar prudência em determinados casos.

Além disso, o controle técnico exercido pelos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas) é extremamente complexo e qualitativo acerca das políticas públicas, sendo assim, atividade que, em regra, não cabe apreciação judicial.

Cumprido frisar que ao se afirmar que a análise de mérito, ou o controle técnico, realizado pelas Cortes de Contas não deve ser objeto de apreciação judicial, não se está omitindo a possibilidade de falhas na análise realizada por tais Cortes, em especial, porque se tem conhecimento da precária e permissiva forma de investidura nos cargos de Conselheiros em tais Cortes, razão pela qual há, inclusive, diversas Propostas de Emenda à Constituição tramitando atualmente no Congresso Nacional com o intuito de tornar mais democrática e meritória essa forma de acesso a cargos tão relevantes para a democracia.

Nesse diapasão, cabe destacar que, na verdade, ocorre uma transposição entre os âmbitos de controle técnico e político na atuação das Cortes de Contas, principalmente, porque em vez de a averiguação das contas públicas ser pautada pelos preceitos de probidade administrativa, responsabilidade fiscal, etc., frequentemente o resultado de tal análise é influenciado pela afinidade político-partidária entre membros do Tribunal de Contas e o chefe do Poder Executivo do ente controlado (GOMES, 2017, p. 105).

Cita-se como exemplo desta situação, o histórico de aprovação das contas de governo do Estado do Rio Grande do Sul, em especial, aquela referente ao exercício de 2010, quando apesar das flagrantes violações a normas que regem a gestão dos recursos públicos, tais como descumprimento dos percentuais constitucionais mínimos de investimentos nas áreas de educação e saúde e gastos com propaganda e publicidade além da dotação orçamentária, o Tribunal de Contas daquele Estado aprovou as contas prestadas (GOMES, 2017, p. 105-106).

No tocante ao aspecto político muitas vezes presente no controle efetuado pelas Cortes de Contas, cabe aqui destacar que, infelizmente, os julgadores do Poder Judiciário também não estão isentos de tal análise política, e nesse sentido, cita-se Piero Calamandrei:

Se o juiz, no recesso da sua consciência, é partidário do regime pelo qual são ditas as leis que é chamado a aplicar, ele será intérprete zeloso do seu espírito e procurará prosseguir e desenvolver, ao aplicá-las nos casos práticos, a inspiração política de que nasceram; se, ao contrário, ele é em seu coração opositor daquele regime, procurará interpretá-las de maneira a torná-las praticamente ineficazes ou procurará exagerar seus defeitos, a fim de as fazer piores do que são e, assim, desacreditar aqueles legisladores.

[...]

Entretanto, mesmo que o juiz pudesse esquecer, enquanto julga, suas opiniões e sua condição pessoal, sempre teria o dever, para aplicar fielmente a lei, de interpretá-la. Mas interpretá-la quer dizer remontar à *ratio* de que nasceu, isto é, substancialmente, à inspiração política que circula nela e a torna socialmente atual. O que leva a considerar que, em toda interpretação jurídica, há certa margem de opção política. (CALAMANDREI, 2015, p. 143-144 e 157)

Desta feita, entende-se que a melhor forma de se evitar a ocorrência dessas análises políticas realizadas dentro das Cortes de Contas, em detrimento da análise técnica que ali deveria ser feita, não é incentivando e aumentando o controle judicial, muito menos aquele ativista, mas efetuando as melhorias necessárias na estrutura de tais Cortes, inclusive, solucionando (ou reduzindo) a permissividade atualmente presente no texto constitucional quanto à forma de investidura nos cargos de Conselheiros e Ministros das Cortes de Contas, tornando tal processo o mais democrático e meritório possível, quiçá aprovando-se uma das muitas propostas de emendas à constituição que já se encontram em trâmite no Legislativo Federal.

Assim, não olvidando essa realidade, o que se está afirmando é que, embora a análise técnica e meritória das contas realizadas pelas Cortes de Contas seja passível de erro, tal competência de análise e julgamento foi taxativamente reservada pela Constituição Federal de 1988 aos Tribunais de Contas. Além disso, pela complexidade da matéria ali tratada, se os Tribunais especializados, e com estrutura de recursos materiais e humanos especializados, promoverem uma análise errônea, com muito mais facilidade poderá errar o Poder Judiciário que não possui estrutura técnica para tanto.

Portanto, constata-se que cabe aos representantes do Poder Judiciário, ao enfrentarem temas de alta complexidade técnica, tais como as decisões sobre contas de gestores públicos emanadas das Cortes de Contas, absterem-se de substituir aquele órgão controlador (a quem a Constituição Federal atribuiu competência exclusiva de julgamento de contas dos gestores públicos), exercendo um poder de autocontenção, aliado às ideias de ponderação e de democracia, evitando assim, a violação ao princípio da separação dos poderes.

4 DOS EFEITOS JURÍDICO-ELEITORAIS E FINANCEIROS DO CONTROLE JUDICIAL SOBRE AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL

Neste capítulo, será realizado um estudo de caso sobre os efeitos jurídico-eleitorais do controle judicial, em especial, aquele exercido pelo respectivo Poder Judiciário Estadual³⁹, sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios existentes no Brasil, no ano eleitoral de 2016 (últimas eleições municipais), bem como um estudo de caso sobre os efeitos jurídico-eleitorais e financeiros desse mesmo controle judicial sobre as decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, nos anos eleitorais de 2012 e 2016, anos das duas últimas eleições municipais.

Faz-se importante analisar os efeitos jurídico-eleitorais do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas, pois as decisões irrecorríveis daquelas cortes são consideradas possíveis causas de inelegibilidade, nos termos da alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, conforme visto no capítulo 2 da presente dissertação.

Assim, estando suspensas ou anuladas tais decisões, as Cortes de Contas ficam impossibilitadas de inserir o nome do responsável por tais contas na relação de gestores com decisões irrecorríveis por contas irregulares a ser encaminhada à Justiça Eleitoral em cada ano que houver eleições, conforme determina o art. 11, § 5º, da Lei nº 9.504 de 1997.

E como efeitos financeiros desse controle judicial sobre as decisões das Cortes de Contas, tem-se que estas ficam impossibilitadas de comunicar aos órgãos responsáveis (estaduais e municipais, conforme o caso) sobre a aplicação de multas e a imputação de débitos nas decisões impugnadas.

Torna-se necessário, então, distinguir a aplicação de multa da imputação de débito. Os casos de imputação de débito se tratam de ressarcimento ao erário, onde se busca a recomposição do dano sofrido, e, portanto, não há dúvidas que o crédito pertence ao ente público cujo patrimônio foi atingido. Já nos casos de aplicação de multa, como esta se trata de uma sanção pecuniária ao mau gestor, seu crédito deve ser revertido em favor do ente ao qual

³⁹ Ressalta-se que o controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios também é exercido pelo Supremo Tribunal Federal – STF, por meio de Reclamações Constitucionais ajuizadas naquela Suprema Corte, entretanto, tal controle não é objeto de estudo da presente pesquisa, pois além de não ser efetivado pelo respectivo Poder Judiciário Estadual, possui fundamentos jurídicos diversos do ora analisado.

se vincula o órgão sancionador, conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), consolidada desde 2010⁴⁰.

Feita a devida distinção entre multas e débitos imputados pela Corte de Contas, constata-se que quando resta suspensa ou anulada a decisão desse órgão de controle externo, o Estado deixa de arrecadar as multas aplicadas em acórdãos de Tribunais de Contas dos Municípios, pois a multa foi aplicada pela atividade controladora de um órgão mantido pelo Tesouro Estadual, bem como os Municípios deixam de receber os valores imputados aos gestores a título de débito, como forma de ressarcimento ao erário pelo dano causado pelo respectivo gestor municipal, o responsável por tais contas.

4.1 Considerações iniciais sobre as espécies de Tribunais de Contas no Brasil

Além do TCU, tribunal de controle externo dos recursos federais, tem-se todas as demais Cortes de Contas estaduais pelo país, sejam aquelas que analisam as contas dos respectivos Estados e Municípios (maioria dos Tribunais de Contas dos Estados – TCE's do país), sejam aquelas que analisam apenas as contas dos respectivos municípios (Tribunais de Contas dos Municípios – TCM's dos Estados da Bahia, Ceará⁴¹, Goiás e Pará) ou ainda aquelas que julgam e apreciam apenas as contas dos respectivos Estados (TCE's dos Estados da Bahia, Ceará⁴², Goiás e Pará).

Faz-se necessário destacar a diferença existente entre os Tribunais de Contas dos Municípios e os existentes somente nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, denominados de Tribunal de Contas do Município. Os primeiros (TCM's, objetos desta pesquisa) são órgãos estaduais (mantidos por recursos estaduais) competentes para fiscalização de todos os municípios do respectivo Estado. Os outros dois, Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, são órgãos

⁴⁰ Para o STJ, a legitimidade para a cobrança da multa aplicada por Tribunal de Contas é do ente ao qual o órgão sancionador está vinculado, e esta jurisprudência está consolidada desde 2010, a partir das seguintes decisões: Agravo Regimental no Recurso Especial – AgRg no REsp nº 1.181.122/RS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 06/05/2010, DJe 21/05/2010; e Embargos de Divergência em Agravo – EAg 1.138.822/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 13/12/2010, DJe 01/03/2011. No entanto, no Supremo Tribunal Federal – STF, a matéria acerca da legitimidade para a cobrança das multas aplicadas pelas Cortes de Contas estaduais a gestores municipais, se do ente estadual ou municipal, ainda está *sub judice* e, em 2013, foi reconhecida como de repercussão geral, nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 641896 (substituído pelo RE 1003433), mas atualmente ainda se encontra pendente de julgamento do mérito.

⁴¹ Extinto em 21/08/2017, pela aprovação da Emenda nº 92/2017 à Constituição do Estado do Ceará, publicada no D.O.E. de 21/08/2017.

⁴² Após a extinção do TCM/CE, o TCE/CE imediatamente passou a ser o responsável por todas as atribuições daquela extinta Corte de Contas, passando assim a analisar tanto as contas estaduais quanto municipais daquele Estado (Ceará).

municipais (mantidos por recursos municipais), independentes e autônomos, competentes para fiscalização financeira daqueles respectivos municípios.

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 31, §4º, vedou expressamente a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais, ou seja, proibiu que os municípios criem os seus próprios tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais, mas permite que os estados-membros instituem órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, para exercer o controle externo dos municípios daquele estado, segundo entendimento da Suprema Corte exarado em 1995, na ADI nº 687-8, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello.

Apesar da vedação expressa do mencionado §4º, no mesmo artigo 31, em seu §1º, a Constituição preservou, no entanto, aquelas cortes de contas municipais já existentes nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, por já existirem antes da promulgação da atual Carta Magna.

Salienta-se que a vedação constitucional à criação de tribunais de controle de contas municipais que sejam vinculados administrativamente, inclusive financeiramente, ao próprio município fiscalizado demonstra uma evidente preocupação dos constituintes com a independência, também financeira dessas instituições de controle.

Outrossim, não se pode omitir que o Tribunal de Contas da União é um órgão de controle externo criado e mantido com recursos da União e que controla exatamente as contas da União, assim como ocorre nos Tribunais de Contas dos Estados, órgãos criados e mantidos com os recursos estaduais que controlam também as mesmas contas estaduais.

Assim, constata-se que dentre todas as espécies de Cortes de Contas existentes no Brasil, aquela que resta irrefutável uma maior independência, pelo menos no aspecto orçamentário, visto que controla as contas de um ente federativo ao qual não está vinculado orçamentariamente, é o Tribunal de Contas dos Municípios, pois estes são mantidos por recursos estaduais e controlam as contas dos municípios daquele respectivo estado.

Todavia, os Tribunais de Contas dos Municípios existentes quando da promulgação da Constituição da República, em 05 de outubro de 1988, apesar de estarem respaldados no §1º do artigo 31 da Carta Magna e de possuírem essa maior independência orçamentária, ao serem mantidos pelo estado-membro e atuarem controlando os municípios, não conseguem atrair muito apreço por parte dos constituintes derivados e reformadores de seus respectivos estados.

Permite-se aqui fazer tal inferência porque tais cortes de contas têm sido alvo de constantes tentativas de extinção⁴³, sendo inclusive efetivamente extintas três cortes de contas após a promulgação da atual Constituição Federal: o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Maranhão, com a aprovação da Emenda à Constituição do Estado do Maranhão nº 009, publicada no Diário Oficial do Estado – DOE de 30 de março de 1993; o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Amazonas, pela Emenda Constitucional Estadual nº 15, publicada no DOE de 16 de março de 1995; e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, por meio da Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 92 de 2017, publicada no Diário Oficial deste Estado de 21 de agosto 2017.

Vale ressaltar que essas tentativas de extinção são geralmente defendidas sob o argumento da economia, entretanto, criticando essa alegação, Jacoby Fernandes (2016, p. 639) afirma que “essas teses são desarrazoadas, porque não é extinguindo unidade de controle específico que se faz economia. É justamente a falta de fiscalização que gera desvios, corrupção e atos antieconômicos”.

Cabe, ainda, destacar que, em um estudo acerca da extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios à luz da Constituição Federal, Daniele Ferreira Holanda (2018, p. 390) afirma que parte da doutrina entende que o constituinte assegurou, definitivamente, a indissolubilidade dos Tribunais de Contas existentes, impossibilitando que o Poder Legislativo local (estadual e municipal) os extinguisse, possibilitando apenas essa extinção por emenda à Constituição Federal de 1988. No entanto, a jurisprudência do STF não entende da mesma forma e prevê que o artigo 75 da Carta Magna dá aos estados autonomia para dispor a respeito de seus respectivos Tribunais de Contas dos Municípios, contanto que o façam por emendas a suas próprias constituições estaduais.

Destarte, considerando essas espécies de Cortes de Contas existentes no país, foram escolhidos os Tribunais de Contas dos Municípios como objeto do estudo de caso apresentado a seguir, pelos seguintes motivos: maior independência financeira visto que não há coincidência entre ente mantenedor da Corte (Estado) e ente controlado (municípios); e por serem os municípios, elevados à categoria de unidade federativa pelo constituinte brasileiro de

⁴³ Notícias publicadas na *internet* acerca do debate sobre a extinção do TCM da Bahia: NASCIMENTO, Gabriel. "É um equívoco grande", diz Otto sobre extinção do Tribunal de Contas dos Municípios. **Metro1**, Salvador, 01 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.metro1.com.br/noticias/politica/45839,e-um-equivoco-grande-diz-otto-sobre-extincao-do-tribunal-de-contas-dos-municipios.html>>. Acesso em: 27 dez. 2018; e MORAIS, Matheus. Presidentes de tribunais são contra extinção do TCM baiano. **Metro1**, Salvador, 11 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.metro1.com.br/noticias/politica/8086,presidentes-de-tribunais-sao-contr-extincao-do-tcm-baiano.html>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

1988, aquele ente que está mais próximo do cidadão, logo, o controle dos seus recursos públicos tende a ser ainda mais sensível e necessário.

Nesse sentido, cabe destacar a relevância do município em uma estrutura federativa como um mecanismo de concretização da democracia, tendo em vista que essa descentralização gera uma maior proximidade do povo com o poder, tornando este (poder) mais suscetível ao controle e às exigências sociais (HOLANDA, 2016, p. 386)

4.2 Dos efeitos jurídico-eleitorais do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados da Bahia, Goiás e Pará no ano eleitoral de 2016

Como visto no tópico anterior, nos estados da Bahia, Goiás e Pará, existem dois Tribunais de Contas em cada um destes entes federativos, sendo o Tribunal de Contas dos Municípios – TCM de cada estado responsável pelo julgamento e apreciação das contas dos gestores municipais, enquanto o respectivo Tribunal de Contas do Estado – TCE fica responsável apenas pela fiscalização das contas dos gestores estaduais.

Nesta etapa da presente pesquisa, foi feita uma análise dos efeitos jurídico-eleitorais do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios de cada um dos referidos estados, isto é, o controle judicial sobre os acórdãos dos órgãos estaduais que realizam o controle externo de todos os municípios dos respectivos estados.

Essa análise foi quantitativa quanto aos efeitos jurídico-eleitorais das decisões judiciais que anularam ou suspenderam decisões dos TCM's dos 03 (três) mencionados estados da federação, no exercício de 2016, ano da última eleição para cargos municipais. Ressalta-se que como efeitos jurídico-eleitorais tem-se as consequências sobre a relação de gestores com contas julgadas irregulares estabelecida no § 5º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997.

Iniciar-se-á analisando os dados do TCM da Bahia, nos quais se verifica que foram ajuizadas, no Poder Judiciário daquele estado, 71 (setenta e uma) ações judiciais contra decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, tendo sido obtidas 32 (trinta e duas) liminares⁴⁴ suspendendo as decisões daquele TCM.

⁴⁴ Importante frisar que o TCM/BA divulgou em seu sítio eletrônico, especificamente na página <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/DecisaoJudicial3.pdf>, uma Relação de Gestores que tiveram nomes excluídos da lista encaminhada ao TRE, em face de decisões liminares concedidas pelo TJ/BA, a qual continha um total de 95 (nomes), inclusive, com alguns nomes repetidos (com processos de contas diversos), mas que foram excluídos por decisões exaradas não apenas naquele ano eleitoral de 2016, objeto da presente pesquisa, mas incluindo todas as liminares concedidas em exercícios anteriores também, motivo pelo qual, não entraram no escopo deste estudo, o qual se limitou a estudar as ações ajuizadas em 2016 e cujas liminares também foram concedidas naquele mesmo ano.

Portanto, dentre as ações ajuizadas, naquele exercício de 2016, contra as decisões do TCM/BA, constatou-se que aproximadamente 45% (quarenta e cinco por cento) obtiveram êxito em conseguir a suspensão das decisões daquela Corte de Contas.

No tocante aos efeitos jurídico-eleitorais de tais liminares, considerando que cada processo judicial possuía apenas um autor, geralmente, gestor com contas julgadas irregulares pela referida Corte de Contas, verificou-se que, naquele ano eleitoral, 32 (trinta e dois) gestores dos municípios baianos não entraram, por determinação judicial, na relação de responsáveis por contas julgadas irregulares encaminhada à Justiça Eleitoral.

Quanto aos dados fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, esclarece-se que não nos foi informado o número total de ações ajuizadas no Poder Judiciário daquele estado, contra decisões daquela Corte de Contas, no exercício de 2016. Enviaram-nos tão somente as cópias de todas as liminares concedidas naquele ano eleitoral, as quais totalizaram 79 (setenta e nove) liminares suspendendo decisões daquele TCM.

Desta forma, embora seja observado que em número absoluto, as liminares concedidas no Estado de Goiás (79) representam um número mais de duas vezes superior ao número de liminares concedidas no Estado da Bahia (32), com o mesmo objetivo, isto é, suspender decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do respectivo estado, infelizmente, resta impossível avaliar o percentual das ações ajuizadas com aquele fim que obtiveram êxito dentro do Poder Judiciário do Estado de Goiás.

No tocante aos efeitos jurídico-eleitorais de tais liminares, considerando que cada processo judicial possuía apenas um autor, ou seja, um gestor com contas julgadas irregulares pelo TCM/GO, verificou-se que, naquele ano eleitoral, 78 (setenta e oito) gestores municipais não entraram, por determinação judicial, na lista de contas irregulares encaminhada, pela referida Corte de Contas, à Justiça Eleitoral.

Esclarece-se que foram apenas 78 (setenta e oito) e não 79 (setenta e nove) gestores, apesar de terem sido concedidas 79 (setenta e nove) liminares, porque duas destas decisões interlocutórias favoreceram um mesmo gestor, isto é, um gestor que ajuizou mais de uma ação judicial, contra processos de contas diversos.

Já em relação aos dados fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, constata-se que foram ajuizadas, no Poder Judiciário daquele estado, tão somente 02 (duas) ações judiciais contra decisões do TCM do estado do Pará, tendo sido obtida 01 (uma) liminar suspendendo decisão daquela Corte de Contas, o que equivale a 50% de êxito em conseguir a suspensão das decisões daquele Tribunal de Controle Externo.

Esclarece-se que um dos dois processos judiciais que intentavam anular decisões do TCM/PA, naquele exercício de 2016, o qual não alcançou a antecipação dos efeitos da tutela pleiteada, tratava-se de uma ação popular ajuizada por pessoa diversa do gestor e responsável pelo processo de contas em debate, e solicitava a suspensão de uma decisão do TCM-PA que havia suspenso outra decisão daquela mesma Corte de Contas.

Assim, no tocante aos efeitos jurídico-eleitorais de tais liminares, tem-se que, no estado do Pará, apenas 01 (um) gestor municipal com contas julgadas irregulares pela referida Corte de Contas, não entrou, por determinação judicial, na relação de responsáveis por contas julgadas irregulares de 2016 encaminhada à Justiça Eleitoral.

No entanto, apesar do número mínimo de gestores retirados da lista por determinação judicial em 2016, no estado do Pará, considerando que apenas aquele gestor ajuizou a ação com o intuito de sair da mencionada lista, pode-se afirmar que o êxito na obtenção de tais liminares foi de 100% naquela unidade da Federação.

Desta feita, faz-se interessante traçar um comparativo entre as ações ajuizadas contra decisões dessas três Cortes de Contas analisadas, bem como das liminares obtidas, e com este intuito, apresenta-se no Quadro 1, a seguir, o resumo do que foi descrito acima:

Quadro 1 – Ações judiciais e liminares contra decisões dos TCM's

TCM	Nº de Ações em 2016	Nº de Liminares	%
TCM/Bahia	71	32	45%
TCM/Goiás	-	79	-
TCM/Pará	02	01	50%
MÉDIA	36,5	37,33	47,5%

Fonte: Elaborado pela autora.

Embora não seja possível traçar uma média do êxito de obtenção de liminares nas três Cortes de Contas aqui analisadas, por conta da ausência da informação acerca do total de ações ajuizadas contra decisões do TCM de Goiás, no exercício de 2016, faz-se notável que considerando tão somente os percentuais de êxito obtidos nos estados da Bahia e do Pará, observa-se um alto índice de aproximadamente 50% de alcance de liminares suspendendo as decisões das Cortes de Contas.

Faz-se importante destacar que o fundamento de tais decisões judiciais geralmente se repetia, principalmente no Estado do Goiás, onde quase todas as liminares concedidas se

embasaram no argumento da incompetência do Tribunal de Contas julgar as contas, ainda que de gestão, dos chefes do Poder Executivo.

A constância de tal tese como fundamento das referidas liminares, concedidas no exercício de 2016, só confirma a insegurança jurídica, tratada no item 2.1.3 do presente trabalho de pesquisa, a qual foi produzida pelo Supremo Tribunal Federal com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 848826, em 17 de agosto de 2016, cujo relator foi o Min. Roberto Barroso (com voto vencido) e o redator do Acórdão foi o Min. Ricardo Lewandowski.

Apesar de o acórdão de tal julgamento só ter sido publicado no Diário da Justiça Eletrônico – DJE de 24 agosto de 2017, mais de 01 (um) ano após a sessão do plenário que julgou referido recurso extraordinário, a tese ali estabelecida⁴⁵, resumida a um único parágrafo, foi imediatamente publicada no sítio eletrônico da Suprema Corte, além da divulgação realizada pela própria TV Justiça ao transmitir a sessão do Pleno do STF, como também por todas as demais instituições que fazem a imprensa brasileira.

Desta forma, naquele ano de eleições municipais (2016), e coincidentemente, poucos dias após a data (15 de agosto) estabelecida pela legislação eleitoral para que os Tribunais de Contas de todo o país elaborem a relação de gestores com decisões irrecuráveis por contas irregulares e a encaminhem à Justiça Eleitoral, conforme determina o art. 11, § 5º, da Lei nº 9.504 de 1997, o STF cria e publica uma nova tese acerca da competência daquelas Cortes de Contas quanto ao julgamento de contas dos chefes do Poder Executivo.

E o faz de uma forma que gera toda a insegurança jurídica já tratada no item 2.1.3 desta dissertação, tendo como consequência ainda diversas concessões de liminares que, apesar da restrição ao âmbito eleitoral da tese do STF, tais decisões liminares não se limitaram a tal campo, posto que ao suspenderem as decisões dos respectivos Tribunais de Contas, também suspendiam todas as demais determinações ali estabelecidas, tais como eventuais aplicações de multa e imputações de débito aos gestores municipais responsáveis por tais contas.

⁴⁵ Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: "Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores", vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.08.2016. (BRASIL. STF. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator para acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento 17.08.2016. DJE 24.08.2017)

4.3 Dos efeitos jurídico-eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará nos anos eleitorais de 2012 e 2016.⁴⁶

No Estado do Ceará, antes da publicação da Emenda nº 92/2017⁴⁷ à Constituição Estadual, em 21 de agosto de 2017, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, existiam dois Tribunais de Contas no Estado, sendo o TCM/CE responsável pelo julgamento e apreciação das contas dos gestores municipais, enquanto o Tribunal de Contas do Estado – TCE/CE ficava responsável apenas pela fiscalização das contas dos gestores estaduais.

Assim, nesta etapa da presente pesquisa, foi feita uma análise de tais efeitos jurídico-eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões do TCM/CE, órgão estadual que realizava, até agosto de 2017, o controle externo de todos os municípios do respectivo Estado.

Essa análise foi quantitativa quanto aos efeitos jurídico-eleitorais (quanto à relação da Lei nº 9.504/1997) e financeiros das decisões judiciais que anularam ou suspenderam decisões do extinto TCM/CE, nos exercícios de 2012 e 2016, anos das duas últimas eleições municipais.

4.3.1 Exercício de 2012

Desta feita, conforme dados informados pela Assessoria Jurídica do extinto TCM/CE⁴⁸, verifica-se que, no exercício de 2012, foram ajuizadas 177 (cento e setenta e sete) ações judiciais, no Poder Judiciário do Estado do Ceará, contra decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, tendo sido obtidas 53 (cinquenta e três) liminares suspendendo as decisões daquele TCM, destacando-se que, por vezes, cada liminar suspende simultaneamente a eficácia de mais de uma ou até de várias decisões da Corte de Contas.

⁴⁶ Parte dos resultados apresentados nesse tópico foram apresentados no artigo “Tribunais de Contas e políticas de inelegibilidade: uma análise a partir das decisões do TCM/CE” (p. 242-265), em co-autoria com Albuquerque F. B., publicado no livro “Temas de direito político: políticas públicas em debate”, Organizadores: Felipe Braga Albuquerque (et al) 1. ed. Fortaleza: Kindle Direct Publishing, 2017. 400p.

⁴⁷ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. Emenda nº 92/2017 à Constituição do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/const_e/ec92_17.htm>. Acesso em: 25 de outubro de 2017.

⁴⁸ A Assessoria Jurídica do extinto TCM/CE era o órgão interno responsável pela representação judicial daquela Corte de Contas, bem como por acompanhar o andamento dos processos judiciais em que o TCM/CE fosse parte ou que dissessem respeito às suas atividades, nos termos do art. 4º, incisos VI e VII da Resolução nº 10/2007 do extinto TCM/CE, de 13 de dezembro de 2007, publicada no Diário Oficial do Estado de 13 de dezembro de 2007.

Portanto, constatou-se que, dentre as ações ajuizadas no exercício de 2012 contra as decisões do TCM/CE, aproximadamente 30% obtiveram êxito em conseguir a suspensão das decisões daquela Corte de Contas.

No tocante aos efeitos jurídico-eleitorais de tais liminares, considerando que cada processo judicial possuía apenas um autor, ou seja, um gestor com contas julgadas irregulares pela referida Corte de Contas, verificou-se que, naquele ano eleitoral, 50 (cinquenta) gestores não entraram na lista de contas irregulares encaminhada à Justiça Eleitoral por determinação judicial.

Esclarece-se que foram apenas 50 (cinquenta) e não 53 (cinquenta e três) gestores, apesar de terem sido concedidas 53 (cinquenta e três) liminares, porque algumas destas decisões interlocutórias favoreceram um mesmo gestor, isto é, gestores que ajuizaram mais de uma ação judicial, contra processos de contas diversos ou não.

Inclusive, houve um caso de conexão entre duas ações judiciais que impugnavam processos de contas do município de Maracanaú: a primeira ação judicial (nº 0130473-18.2012.8.06.0000) tinha pedido mais amplo que a segunda (nº 0152709-58.2012.8.06.0001), sendo impugnados nesta última, dois dos processos de contas já judicializados na primeira.

Além disso, também referente a contas de gestão do município de Maracanaú, houve um processo judicial (nº 0032785-53.2012.8.06.0001), onde foi concedida uma liminar para a Autora da ação, e posteriormente, foi concedida a extensão dos efeitos de tal liminar a um segundo gestor também responsável pelo mesmo processo de contas, o qual ingressou como litisconsorte após a concessão da liminar.

Ademais, é importante frisar, ainda, no tocante aos efeitos eleitorais de tais liminares, que dentre todas as 53 decisões cautelares concedidas em 2012, 20 (vinte) liminares, ou seja, aproximadamente 38% (trinta e oito por cento) delas, perderam eficácia antes mesmo da data do 1º turno das eleições (07/10/2012), pois foram revogadas pelos próprios magistrados que a deferiram (duas) ou cassadas pelo Tribunal de Justiça – TJ do Estado do Ceará (dezoito), em sede de Pedido de Suspensão de Liminar (PSL) ou de Agravo de Instrumento.

Além disso, 03 (três)⁴⁹ destas 53 liminares foram cassadas pelo Tribunal de Justiça, em sede de PSL ou de Agravo, entre o 1º turno (07/10/2012) e o 2º turno (28/10/2012) daquelas eleições.

Houve ainda 02 (duas) liminares (nº 51 e nº 52 do quadro apresentado a seguir) concedidas tão somente após as eleições, após segundo turno, inclusive.

⁴⁹ As 03 (três) liminares cassadas entre o 1º e o 2º turno das eleições de 2012 foram as apresentadas no Quadro 2, sob os nºs 03; 23 e 43.

Ocorre que, por determinação do §10 do artigo 11 da Lei das Eleições⁵⁰ (Lei nº 9.504/1997), a data de consideração da situação de elegibilidade ou inelegibilidade do candidato é o dia “da formalização do pedido de registro da candidatura”, cujo prazo máximo, nas eleições de 2012, ainda era o dia 05 de julho do ano eleitoral, conforme *caput* do mesmo artigo 11, em sua redação original⁵¹.

E, conforme ressalva na parte final do mencionado §10, bem como por entendimento exarado em pacífica jurisprudência do TSE, após esta data (do pedido de registro da candidatura), somente em caso de liminar que favoreça o candidato (suspendendo ou anulando a causa de inelegibilidade) poderá ser considerada nos autos do processo de pedido de registro de candidatura.

Assim, nos casos em que a cassação da liminar que afastava a causa de inelegibilidade (como por exemplo, aquelas que suspenderam as decisões do TCM, objeto do presente estudo) ocorreu após a data do registro de candidatura, como isso é um caso de inelegibilidade superveniente, a cassação não foi mais informada dentro do processo de registro de candidato.

Todavia, essa cassação pôde ser utilizada, após a diplomação do candidato, se houve (se o gestor foi eleito), como fundamento para a ação denominada RCED – Recurso Contra a Expedição de Diploma, ação (apesar do título de recurso) que pode ser ajuizada pelo Ministério Público.

Desta feita, a cassação de tais liminares pode ter sido considerada para fins de inelegibilidade antes das eleições, se exaradas antes da formalização do pedido de registro de candidatura, ou após a diplomação (se eleito), em sede da ação eleitoral denominada Recurso Contra a Expedição de Diploma.

Já quanto aos efeitos financeiros das liminares concedidas contra decisões do TCM/CE, no exercício de 2012, reitera-se que quando o Poder Judiciário suspende Acórdãos de um Tribunal de Contas dos Municípios, o Estado deixa de arrecadar as multas aplicadas em tais acórdãos (pois a multa foi aplicada durante a atividade controladora de um órgão mantido pelo Tesouro Estadual), bem como os Municípios deixam de receber os valores imputados aos gestores a título de débito, como forma de ressarcimento ao erário pelo dano

⁵⁰ Lei nº 9.504/1997: Art. 11. [...] § 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.

⁵¹ Lei nº 9.504/1997: Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições. (Redação original). Cita-se aqui a redação original, pois a alteração do mencionado prazo, para o dia 15 de agosto do ano eleitoral, ocorreu somente em 2015, por meio da aprovação da Lei nº 13.165/2015.

causado pelo respectivo gestor municipal, o responsável pelas contas analisadas em cada acórdão.

Especificamente quanto ao TCM/CE, esclarece-se que somente, após 30/04/2014, com a publicação da Resolução nº 08/2014⁵² do TCM/CE, as multas desta Corte passaram a ser arrecadadas pela Fazenda Estadual, motivo pelo qual, no exercício de 2012, as multas aplicadas em seus acórdãos ainda eram arrecadadas pela municipalidade das respectivas contas⁵³. Desta feita, em 2012, tanto os valores das multas quanto dos débitos imputados a gestores municipais pelo TCM/CE eram arrecadados pelos respectivos erários municipais.

Assim, compilando-se todas as liminares concedidas suspendendo as decisões do TCM/CE, no exercício de 2012, e os efeitos financeiros que tais medidas judiciais cautelares exerceram, e algumas continuam exercendo, sobre aquelas decisões, chega-se ao quadro-resumo apresentado logo a seguir. Esclarece-se, ainda, que as liminares estão apresentadas, no referido quadro-resumo, em ordem cronológica de concessão e comunicação ao TCM/CE.

Quadro 2 – Efeitos financeiros do controle judicial sobre decisões do TCM/CE em 2012

(continua)

LIMINAR Nº	PROCESSO JUDICIAL Nº	PROCESSO DO TCM Nº	ACÓRDÃO Nº	MUNICÍPIO	MULTA EM R\$	DÉBITO EM R\$
1	0030561-45.2012.8.06.0001	PCS 07804/04	5858/2007	São Benedito	5.639,73	
2	0131490-86.2012.8.06.0001	PCS 09516/04	1355/2008	Assaré	4.469,22	
3	0145425-96.2012.8.06.0001	PCS 10254/03	2068/2011	Paracuru	11.705,10	
4	0145426-81.2012.8.06.0001	TCE 20686/04	896/2010	Paracuru	1.064,10	
5	0144956-50.2012.8.06.0001	PCS 07896/04	1992/2009	Madalena	1.915,38	
6	0032366-33.2012.8.06.0001	TCS 09656/05	3084/2006	Itatira	2.128,20	
		PCS 11125/03	727/2010		2.128,20	
7	0147961-80.2012.8.06.0001	PCS 02459/03	4668/2009	Itarema	1.064,10	160,19
8	0138241-89.2012.8.06.0001	TCS 00496/06	5970/2008	Umirim	2.128,20	
9	0147799-85.2012.8.06.0001	PCS 10461/04	2066/2011	Pacatuba	4.256,40	
10	0130473-18.2012.8.06.0000	PRO 10254/00	2827/2004	Maracanaú		
		TCE 17947/03	901/2005			

⁵² Resolução nº 08/2014 do extinto TCM/CE, de 24 de abril de 2014, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará de 30 de abril de 2014.

⁵³ A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, desde 2010 (Agravo Regimental no Recurso Especial – AgRg no REsp nº 1.181.122/RS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 06/05/2010, DJe 21/05/2010; e Embargos de Divergência em Agravo – EAg 1.138.822/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 13/12/2010, DJe 01/03/2011), como informado anteriormente, entende que a legitimidade para cobrança do crédito advindo das multas aplicadas em Tribunais de Contas dos Municípios (órgãos de controle das contas municipais mantidos pela Fazenda Estadual) é do ente público que mantém a referida corte, logo, o respectivo Estado. Entretanto, o TCM/CE manteve a prática de comunicar suas multas aos municípios para serem cobradas e arrecadadas pela municipalidade até a publicação da Resolução nº 08/2014, que ocorreu em 30/04/2014.

LIMINAR Nº	PROCESSO JUDICIAL Nº	PROCESSO DO TCM Nº	ACÓRDÃO Nº	MUNICÍPIO	MULTA EM R\$	DÉBITO EM R\$
		PCS 00850/03	1327/2004		2.128,20	
		TCE 01512/06	1965/2010		1.064,10	
11	0151714-45.2012.8.06.0001	PCS 09308/04	3613/2007	São Benedito	1.702,56	
12	0152551-03.2012.8.06.0001	PCS 05389/99	2818/2004	Viçosa do Ceará	1.005,57	1.137,00
		TCS 08256/08	5628/2008		1.702,56	
13	0153968-88.2012.8.06.0001	PCS 13169/06	5832/2010	Maracanaú		
14	0150847-52.2012.8.06.0001	PCS 10491/01	4238/2009	Pereiro	1.915,38	5.169,14
15	0032347-27.2012.8.06.0001	PCS 13169/06	5832/2010	Maracanaú		
16	0032583-76.2012.8.06.0001	PCS 13831/05	5027/2008	Itatira	2.128,20	
		PCS 07238/08	1573/2010		6.384,60	
17	0032785-53.2012.8.06.0001	PCS 13169/06	5832/2010	Maracanaú	15.961,50	74.019,27
18	0151337-74.2012.8.06.0001	PCS 05814/00	3337/2006	Pereiro	4.416,02	270,62
19	0154384-56.2012.8.06.0001	PCS 10661/08	671/2010	Salitre	7.448,70	
20	0032617-51.2012.8.06.0001	PCS 08045/04	3740/2009	Tururu	2.128,20	
		TCE 20930/05	5844/2011		10.641,00	29.240,68
21	0032643-49.2012.8.06.0001	PCS 11994/06	4252/2009	Limoeiro do Norte	1.064,10	
		PCS 10870/07	2234/2009		2.128,20	
22	0032911-06.2012.8.06.0001	TCS 09672/05	3788/2009	Quixeramobim	3.192,30	
		PCS 06839/99	1261/2005		2.451,76	
23	0152709-58.2012.8.06.0001	PRO 10254/00	2827/2004	Maracanaú		
		TCE 17947/03	901/2005			
24	0037826-56.2012.8.06.0112	TCE 28085/10	3580/2011	Juazeiro do Norte	3.617,94	
25	0162426-94.2012.8.06.0001	PCS 11682/99	596/2000	Pacajus	6.384,60	1.706,07
		PCS 15568/02	96/2003		6.278,19	
		PCS 12130/01	1560/2006		1.383,33	
26	0033052-25.2012.8.06.0001	PCS 11002/04	2778/2006	Quixeramobim	1.383,33	
		PCS 12507/05	4894/2007		3.192,30	
		PCS 12830/07	1964/2009		3.192,30	
		PCS 11006/04	6770/2009		4.256,40	
		PCS 12501/05	6207/2007		14.897,40	6.649,47
		PCS 12828/07	6752/2009		22.878,15	
27	0130512-15.2012.8.06.0000	PCS 12070/01	4640/2011	Eusébio	4.256,40	
		PCS 10022/02	7531/2009		3.192,30	
		PCS 07280/03	5941/2007		4.788,45	
		PCS 10068/03	134/2010		3.193,30	
		PCS 15891/99	3001/2009		43.628,10	63.714,71
		TCS 07278/05	3974/2010		6.384,60	
		TCE 17889/05	3841/2006		4.469,22	
28	0164182-41.2012.8.06.0001	TCE 09470/03	1837/03	Lavras da Mangabeira		
29	0032887-75.2012.8.06.0001	PCS 23677/01	2955/2005	Iguatu	7.448,70	14.014,00

LIMINAR Nº	PROCESSO JUDICIAL Nº	PROCESSO DO TCM Nº	ACÓRDÃO Nº	MUNICÍPIO	MULTA EM R\$	DÉBITO EM R\$
		TCS 08615/05	2958/2006		6.384,60	
		PCS 12628/03	2945/2005		5.320,50	
		PCS 11699/98	546/2001		1.596,51	1.457,95
30	0166495-72.2012.8.06.0001	PCS 16192/06	4578/2010	Aracoiaba	4.256,40	
31	0154607-09.2012.8.06.0001	PCG 10546/07	PP 292/08	Choró		
32	0033062-69.2012.8.06.0001	TCE 08440/07	3336/2008	Potengi	2.660,25	
		TCE 25434/06	1907/2008		2.128,20	
		TCE 08131/08	5256/2008			
		PCS 11544/09	1577/2011		8.512,80	3.642,10
		PCS 11646/03	3530/2007		5.852,55	
		PCS 11902/02	6132/2007		10.215,36	
33	0033116-35.2012.8.06.0001	PCS 02886/04	1157/2010	Viçosa do Ceará	21.814,05	
34	0161118-23.2012.8.06.0001	PCS 09947/01	6708/2009	Russas	27.985,83	1.668,60
		TCE 07371/05	2880/2009		4.575,63	
35	0155881-08.2012.8.06.0001	PCS 11602/05	7513/2009	Caridade	8.406,39	
36	0161220-45.2012.8.06.0001	TCE 05209/07	5572/2008	Mauriti	2.128,20	
		TCE 15574/03	2779/2003		319,23	
		TCE 10616/05	446/2006		1.276,92	
		TCE 10492/05	2133/2011		2.978,10	
		PCS 16909/99	1768/2004		7.803,40	32.177,55
		PCS 11695/99	5083/2008		2.660,25	
		PCS 29836/02	634/2008		1.596,15	
		TCS 24371/07	3399/2009		2.021,79	
		TCS 26239/07	5950/2008		2.447,43	16.159,76
37	0151163-65.2012.8.06.0001	PCS 19830/03	82/2006	Itapajé	4.256,40	
		PCS 10041/04	3543/2009		38.307,60	4.729,25
		PCS 15371/05	5990/2010		23.410,20	
		TCE 17846/02	2645/2004		2.128,20	50.212,00
		TCE 10968/10	P 58/2011			
		TCE 19248/02	1785/2004		1.064,10	
		TCE 25435/06	498/2011			
		LIC 14305/99	1655/2011		1.520,14	
		PRO 06712/01	1186/2005			
		DEN 02980/01	1703/2007		21.282,00	34.662,55
		DEN 09851/02	855/2004		1.064,10	8.623,52
		PCS 08693/03	4284/2011		12.769,20	160.442,25
38	0033231-56.2012.8.06.0001	PCS 12476/06	6270/2010	Senador Pompeu	5.320,50	
		PCS 13024/07	4966/2010		1.064,10	
39	0032998-59.2012.8.06.0001	TCS 26243/07	5402/2009	Ararendá	1.064,10	
		TCS 26248/07	994/2009		1.596,15	

LIMINAR Nº	PROCESSO JUDICIAL Nº	PROCESSO DO TCM Nº	ACÓRDÃO Nº	MUNICÍPIO	MULTA EM R\$	DÉBITO EM R\$
		TCE 09418/03	2533/2005		10.108,95	
		TCE 27513/07	6925/2011		1.330,12	
		PRO 06829/01	1576/2006		3.192,30	
40	0166348-46.2012.8.06.0001	TCE 21709/01	1515/2009	Ibicuitinga	2.128,20	
41	0033205-58.2012.8.06.0001	PCS 08955/01	4355/2007	Sobral	3.547,00	4.466,94
42	0169710-56.2012.8.06.0001	TCE 01583/06	7142/2008	Ibiapina	5.320,50	
		TCS 17942/08	7346/2009		6.650,62	
43	0153732-39.2012.8.06.0001	PCS 14144/06	6568/2008	Ererê	6.171,75	
44	0033804-94.2012.8.06.0001	PCS 10482/03	5799/2008	Canindé	10.747,41	
45	0033354-54.2012.8.06.0001	PCS 07199/99	6228/2009	Beberibe	3.192,30	
		PCS 07294/00	3759/2006		2.128,20	
		PCS 10095/02	2247/2008		1.064,10	
		PCS 10089/02	4679/2008		1.064,10	
		PCS 14009/02	5328/2008		1.064,10	
		PCS 10388/03	6500/2008		1.064,10	41.594,41
		PCS 11806/05	1393/2008		1.064,10	
46	0034886-63.2012.8.06.0001	PCS 14421/06	7107/2011	Granja	7.448,70	
47	0035718-96.2012.8.06.0001	PCS 10154/03	3968/2012	Cascavel	4.575,63	28.656,93
48	0037525-54.2012.8.06.0001	TCE 09684/10	1508/2011	Caucaia		
		PCS 10538/04	4826/2010		26.014,05	
49	0036047-11.2012.8.06.0001	TCS 01008/09	2048/2010	Camocim	3.724,35	
50	0036432-56.2012.8.06.0001	PCS 09548/08	4822/2010	Quixeramobim	2.394,22	
		PCS 12838/07	121/2010		9.044,85	
51	0039341-71.2012.8.06.0001	PCS 11730/06	4059/2008	Mombaça	10.641,00	750,00
52	0045690-90.2012.8.60.0001	PCG 08472/02	PP 61/2005	Aracoiaba		
		PCG 06671/03	PP 59/2006			
		PCG 05741/04	PP 105/2006			
		PCG 07706/05	PP 132/2007			
53	0033125-94.2012.8.06.0001	PCG 07062/08	PP 02/2010	Icó		
TOTAL:					620.254,57	585.324,96

Fonte: Elaborado pela autora.

Legenda:

PCS: Prestação de Contas de Gestão;

TCE: Tomada de Contas Especial;

TCS: Tomada de Contas de Gestão;

PRO: Provocação;

PCG: Prestação de Contas de Governo;

LIC: Licitação; e

DEN: Denúncia;

PP: Parecer Prévio;

P: Parecer (Proposta de Votos) de Conselheiro Substituto.

Esclarece-se que, como pode ser observado no quadro apresentado, em 2012, a suspensão de algumas decisões do TCM/CE não produziu quaisquer efeitos financeiros porque as decisões impugnadas não haviam aplicado multa ou débito aos responsáveis

(e autores das ações judiciais), por motivos diversos, como por exemplo, no caso das liminares nº 31, 52 e 53, onde os processos do TCM atacados em tais ações judiciais tratavam-se de Prestação de Contas de Governo (PCG), onde a competência constitucional da Corte de Contas é apenas a emissão de Parecer Prévio, logo, não há qualquer possibilidade de aplicação de multa ou imputação de débito, mas tão somente a opinião técnica da Corte de Contas sobre a aprovação ou desaprovação das respectivas contas de governo.

Todas as demais liminares concedidas no exercício de 2012, ao suspender as decisões do TCM/CE, quando analisadas em conjunto, geraram os seguintes efeitos financeiros: multas suspensas no valor total de R\$ 620.254,57 (seiscentos e vinte mil e duzentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos); e débitos suspensos no valor total de R\$ 585.324,96 (quinhentos e oitenta e cinco mil, trezentos e vinte e quatro reais e noventa e seis centavos).

E, considerando que em 2012, como já esclarecido, tanto as multas (sanções pecuniárias, por irregularidades encontradas na gestão dos recursos públicos) quanto os débitos (valores a serem ressarcidos aos cofres públicos por danos causados ao erário municipal) imputados pelo TCM/CE eram arrecadados pelos municípios, desta forma, devido à concessão dessas 53 (treze) liminares, no exercício de 2012, os municípios cearenses deixaram de arrecadar, a título de multas aplicadas pelo TCM/CE e de débito, como ressarcimento por dano ao erário, um montante de R\$ 1.205.579,53 (hum milhão, duzentos e cinco mil, quinhentos e setenta e nove reais e cinquenta e três centavos).

Ratifica-se aqui o esclarecimento de que somente, após 30/04/2014, com a publicação da Resolução nº 08/2014⁵⁴ do TCM/CE, as multas desta Corte passaram a ser arrecadadas pela Fazenda Estadual, motivo pelo qual, no exercício de 2012, as multas aplicadas em seus acórdãos ainda eram arrecadadas pela municipalidade das respectivas contas.

Destaca-se ainda que apenas em uma liminar (nº 37), foram suspensas decisões de 12 (doze) processos de contas diferentes, todos de responsabilidade do mesmo gestor (autor da decisão judicial), e por consequência, restou suspensa a cobrança de multas no valor total de R\$ 105.801,94 (cento e cinco mil, oitocentos e um reais e noventa e quatro centavos), bem como de débitos (ressarcimento ao erário municipal) no valor

⁵⁴ Resolução nº 08/2014 do extinto TCM/CE, de 24 de abril de 2014, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará de 30 de abril de 2014.

total de R\$ 258.669,57 (duzentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e sessenta e nove reais e cinquenta e sete centavos).

Considerando em conjunto os valores aplicados a título de multa e débito em todas as decisões suspensas (de 12 processos de contas distintos) por esta única liminar, que somaria a quantia de R\$ 364.471,51 (trezentos e sessenta e quatro mil, quatrocentos e setenta e um reais e cinquenta e um centavos), esta única Liminar nº 37 foi responsável pela suspensão de aproximadamente 30% de todos os valores suspensos (multas e débitos) naquele ano eleitoral.

Cumprе ressaltar que, como afirmado anteriormente, dentre todas as 53 decisões liminares concedidas em 2012, 23 perderam eficácia ainda naquele mesmo exercício, pois foram revogadas pelos próprios magistrados que a deferiram (nº 34 e nº 37) ou cassadas pelo Tribunal de Justiça – TJ do Estado do Ceará (Liminares de nº 3; 5; 6; 8; 9; 12; 18; 19; 20; 22; 23; 25; 26; 29; 31; 33; 39; 42; 43; 45 e 46), motivo pelo qual, após a perda de tais efeitos, reduziu-se os efeitos financeiros de tais decisões cautelares em R\$ 711.953,91 (setecentos e onze mil, novecentos e cinquenta e três reais e noventa e um centavos), o que representa aproximadamente 59% dos valores suspensos em todas as liminares concedidas naquele ano eleitoral.

Desta forma, após a cassação ou revogação dessas 23 liminares, ainda no exercício de 2012, as decisões da Corte de Contas voltaram a produzir seus efeitos, dentre eles, os valores nelas aplicados a título de multa e de débito, no total de R\$ 711.953,91 (setecentos e onze mil, novecentos e cinquenta e três reais e noventa e um centavos) podiam ser cobrados e arrecadados por cada municipalidade.

Assim, ao final do exercício de 2012, apenas 30 liminares, das 53 concedidas naquele exercício, ainda vigoravam e mantinham suspensas decisões em processos de contas, onde haviam sido aplicados débitos e multas no valor total de R\$ 493.625,62 (quatrocentos e noventa e três mil, seiscentos e vinte e cinco reais e sessenta e dois centavos), isto é, aproximadamente, 41% dos valores suspensos em todas as decisões cautelares exaradas naquele exercício.

Em suma, no ano eleitoral de 2012, das 177 (cento e setenta e sete) ações ajuizadas no Poder Judiciário do Estado do Ceará contra decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, 53 obtiveram êxito na concessão de liminares que suspenderam os Acórdãos do TCM/CE, isto é, um êxito de aproximadamente 30%. Em

contrapartida, ainda naquele mesmo ano, antes da realização do primeiro turno das eleições (07/10/2012), 20 liminares (38% de todas as concedidas naquele ano) foram cassadas pelo TJ ou revogadas pelo próprio magistrado que as havia concedido, restaurando todos os efeitos das decisões daquela Corte de Contas, inclusive seus efeitos eleitorais.

E quanto aos efeitos financeiros de todas as 53 (cinquenta e três) liminares concedidas em 2012 contra decisões do TCM/CE, tem-se que foram suspensos acórdãos daquela Corte de Contas que aplicaram ao todo o valor de R\$ 1.205.579,53 (hum milhão, duzentos e cinco mil, quinhentos e setenta e nove reais e cinquenta e três centavos), a título de multas e débitos aos respectivos gestores municipais. Destes valores suspensos, após a cassação pelo TJ ou revogação pelo magistrado de 23 liminares ainda naquele mesmo exercício, os efeitos financeiros de tais decisões cautelares foram reduzidos em R\$ 711.953,91 (setecentos e onze mil, novecentos e cinquenta e três reais e noventa e um centavos), o que representa aproximadamente 59% dos valores suspensos em todas as liminares concedidas naquele ano eleitoral

4.3.2 Exercício de 2016

Já no exercício de 2016, também conforme dados informados pela Assessoria Jurídica do extinto TCM/CE⁵⁵, verifica-se que foram ajuizadas 61 (sessenta e uma) ações judiciais, no Poder Judiciário do Estado do Ceará, contra decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, tendo sido obtidas 13 (treze) liminares suspendendo as decisões daquele TCM, lembrando que, por vezes, cada liminar suspende a eficácia de mais de uma ou até várias decisões da Corte de Contas.

Assim, dentre as ações ajuizadas, naquele exercício de 2016, contra as decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, verificou-se que aproximadamente 21% obtiveram êxito em conseguir a suspensão das decisões daquela Corte de Contas.

⁵⁵ Como já esclarecido, a Assessoria Jurídica do extinto TCM/CE era o órgão interno responsável pela representação judicial daquela Corte de Contas, bem como por acompanhar o andamento dos processos judiciais em que o TCM/CE fosse parte ou que dissessem respeito às suas atividades, nos termos do art. 4º, incisos VI e VII da Resolução nº 10/2007 do extinto TCM/CE, de 13 de dezembro de 2007, publicada no Diário Oficial do Estado de 13 de dezembro de 2007.

No tocante aos efeitos jurídico-eleitorais de tais liminares, considerando que cada processo judicial possuía apenas um autor, geralmente, gestor com contas julgadas irregulares pela referida Corte de Contas, constatou-se que, naquele ano eleitoral, 11 (onze) gestores não entraram na lista de contas irregulares encaminhada à Justiça Eleitoral por determinação judicial.

Esclarece-se que foram apenas 11 (onze) e não 13 (treze) gestores, embora tenham sido concedidas 13 (treze) liminares, porque duas delas favoreceram um mesmo gestor, e porque uma das ações judiciais (com liminar concedida) foi ajuizada por pessoa diversa do gestor, no caso, era um cidadão tentando anular judicialmente a decisão do Tribunal de Contas que havia julgado pela prescrição do respectivo processo de contas.

Neste último caso específico, considerando que a liminar foi no sentido de suspender o acórdão do TCM/CE (Acórdão nº 5668/2016) que havia julgado pela prescrição das respectivas contas (TCS nº 8655/12), a consequência de tal medida cautelar foi oposta a todas as demais, pois passou a vigorar o Acórdão anterior do TCM (Acórdão nº 5241/12) que havia julgado as contas irregulares com aplicação de multa e débito. Assim, o gestor responsável por tais contas (TCS nº 8655/12) voltou a figurar na lista encaminhada à Justiça Eleitoral.

Compilando-se todas as liminares concedidas pelo Judiciário Estadual suspendendo as decisões do TCM/CE, no exercício de 2016, e os efeitos financeiros que tais medidas cautelares exerceram, e muitas continuam exercendo, sobre aquelas decisões, chega-se ao seguinte quadro-resumo, onde as liminares foram expostas em ordem cronológica de concessão e comunicação àquela Corte de Contas:

Quadro 3 – Efeitos financeiros sobre decisões do TCM/CE em 2016

LIMINAR Nº	PROCESSO JUDICIAL Nº	PROCESSO DO TCM Nº	ACÓRDÃO Nº	MUNICÍPIO	MULTA EM R\$	DÉBITO EM R\$
01	0146531-54.2016.8.06.0001	TCE 18570/07	7598/2009	Tianguá	1.596,15	
02	0146589-57.2016.8.06.0001	DEN 28852/01	5575/2009	Barroquinha	3.192,30	
03	0146822-54.2016.8.06.0001	TCE 14830/03	4042/2008	Barroquinha	1.064,10	
04	0143351-30.2016.8.06.0001	PCS 12994/07	3300/2010	São Gonçalo do Amarante	8.988,45	
05	0154526-21.2016.8.06.0001	PCS 9798/11	731/2014	Madalena	2.128,20	
06	0153404-70.2016.8.06.0001	TCE 1948/13	1419/2014	Martinópolis	1.064,10	6.764,84
		PCS 7276/08	6129/2010	Martinópolis	1.596,15	
		PCS 9990/09	4757/2012	Martinópolis	30.858,90	
		PCS 7278/08	6059/2012	Martinópolis	6.384,60	57.919,69
		TCE 25936/09	4493/2014	Martinópolis	9.576,90	331.740,00
		PCS 11197/12	2946/2015	Martinópolis	6.384,60	162.241,82
07	0000204-37.2016.8.06.0197	TCE 29165/10	459/2016	Itaigaba	3.192,30	77.134,33
08	0168972-29.2016.8.06.0001	PCG 7891/10	PP 83/2013	Jaguaribe		
09	0173086-11.2016.8.06.0001	PCS 17395/08	6352/2014	Morrinhos	15.961,50	4.506,62
10	0173874-25.2016.8.06.0001	PCS 12963/11	1432/2014	Itatira	2.128,20	
		TCS 1406/15	352/2016	Itatira	532,05	
11	0174123-73.2016.8.06.0001	PCS 6011/10	2375/2014	Maracanaú	5.320,50	
12	0175899-21.2016.8.06.0001	TCS 8655/12	5668/2016	Saboeiro		
13	0052131-48.2016.8.06.0001	PCS 10919/13	818/2015	Moraújo	3.192,30	
TOTAL:					121.251,00	647.439,67

Fonte: Elaborado pela autora.

Esclarece-se que a Liminar nº 08 não ensejou quaisquer efeitos financeiros porque o processo do TCM/CE suspenso foi uma PCG – Prestação de Contas de Governo, onde há apenas apreciação (e não julgamento) de contas, com consequente emissão de Parecer Prévio a ser encaminhado ao Poder Legislativo do respectivo município para julgamento. Logo, conforme já esclarecido, em pareceres prévios, como no caso do processo em questão, não há aplicação de multa ou imputação de débitos, motivo pelo qual sua suspensão não gerou qualquer efeito financeiro.

A Liminar nº 12 também não gerou quaisquer efeitos financeiros porque quem ajuizou a ação no Poder Judiciário não foi o próprio gestor, pedindo a suspensão/anulação do processo que julgou suas contas, como é a praxe, mas um terceiro (um cidadão) que pedia a anulação do Acórdão do TCM que havia decretado prescrição do processo de contas em alusão.

Todas as demais liminares, ao suspender as decisões do TCM/CE, quando analisadas em conjunto, geraram os seguintes efeitos financeiros:

- a) O Estado do Ceará deixou de arrecadar R\$ 121.251,00 (cento e vinte um mil e duzentos e cinquenta e um reais), a título de multas aplicadas pelo TCM/CE, devido à concessão dessas 13 (treze) liminares, no exercício de 2016.

b) Os municípios do Estado do Ceará deixaram de ser ressarcidos em R\$ 647.439,67 (seiscentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e trinta e nove reais e sessenta e sete centavos), a título de débitos imputados pelo TCM/CE aos respectivos gestores por danos causados aos respectivos erários municipais, devido à concessão dessas 13 (treze) liminares, no exercício de 2016.

Ressalta-se ainda que apenas em uma liminar (nº 06), foram suspensas decisões de 07 (sete) processos de contas diferentes, todos de responsabilidade do mesmo gestor (autor da decisão judicial), e por consequência, restou suspensa a cobrança de multas no valor total de R\$ 73.954,95 (setenta e três mil, novecentos e cinquenta e quatro reais e noventa e cinco centavos), bem como de débitos (ressarcimento ao erário municipal) no valor total de R\$ 565.798,72 (quinhentos e sessenta e cinco mil, setecentos e noventa e oito reais e setenta e dois centavos).

Isto significa que apenas a Liminar de nº 06 suspendeu aproximadamente 61% do valor de todas as multas suspensas naquele ano eleitoral. E quanto aos débitos, a mesma liminar, sozinha, suspendeu cerca de 87% dos valores de débitos suspensos naquele exercício de 2016.

Evidencia-se, assim, o grande impacto financeiro que apenas uma única liminar pode exercer sobre os cofres públicos, posto que de todos os valores que o Estado deixou de arrecadar a título de multas aplicadas pelo TCM/CE e suspensas pelo Poder Judiciário Estadual em 2016, apenas uma liminar foi responsável por 61% de todos esses valores suspensos.

Além disso, de todos os valores de débitos imputados pelo TCM/CE, com o intuito de ressarcimento aos cofres públicos municipais por danos causados ao respectivo erário pelos gestores, e suspensos em 2016 pelo Poder Judiciário Estadual, somente uma liminar (nº 06) foi responsável pela suspensão de 87% desses valores.

Esse impacto financeiro resta ainda mais evidente quando se leva em consideração que o município que deixou de arrecadar o montante de R\$ 565.798,72 (quinhentos e sessenta e cinco mil, setecentos e noventa e oito reais e setenta e dois centavos), em débitos imputados pela Corte de Contas, e suspensos na Liminar de nº 06, foi Martinópolis, cuja Lei Orçamentária Anual do exercício de 2016 (Lei Municipal nº 422, de 10 de dezembro de 2015⁵⁶), demonstra que este valor suspenso liminarmente

⁵⁶ Lei Orçamentária Anual disponível no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Martinópolis.

representa mais da metade das despesas fixadas, naquele exercício de 2016, para o Gabinete do Prefeito (R\$ 1.067.000,00) e para a Secretaria da Fazenda, Finanças e Planejamento (R\$ 915.888,00).

Além disso, tal valor suspenso judicialmente representa mais de 100% das despesas fixadas para a Secretaria de Desenvolvimento Rural (R\$ 491.000,00), bem como mais de 5 (cinco) vezes o valor de todas as despesas fixadas naquele exercício para Procuradoria Geral do Município (R\$ 103.000,00); e mais de 7 (sete) vezes o montante de despesas fixadas, para todo o ano de 2016, para órgãos como Controladoria Geral do Município (R\$ 77.500,00) e Guarda Civil Municipal (R\$ 76.500,00).

Faz-se importante esclarecer também que a Liminar nº 09 foi deferida apenas parcialmente, em 30/09/2016, para “declarar a inexistência de óbice à elegibilidade do requerente, enquanto perdurar os efeitos do Acórdão nº 5291/2016”⁵⁷, de 22/09/2016, proferido pelo TCM/CE, no qual aquela Corte de Contas admitiu o Recurso de Revisão do gestor e deferiu o pedido de efeito suspensivo ao Acórdão Inicial nº 6352/2014 (o mesmo impugnado judicialmente na petição inicial do gestor).

Logo, como o próprio TCM/CE, uma semana antes da referida liminar (nº 09), já havia suspenso os efeitos do seu acórdão anterior que, em 2014, havia julgado as contas irregulares e imputado débito e multa ao gestor responsável, tal liminar não gerou efeitos diretos contra decisões do TCM/CE, mas ensejou efeitos eleitorais, declarando judicialmente a inexistência de óbice à elegibilidade do autor da ação judicial.

Cumprido destacar, ainda, que naquele mesmo exercício de 2016, 2 (duas) daquelas 13 (liminares) concedidas foram cassadas em segunda instância: a Liminar nº 08 foi suspensa pela 3ª Turma Recursal do Juizado Especial da Fazenda Pública, em 26/09/2016 (logo, antes das eleições), por litispendência com outra ação ajuizada anteriormente na Comarca de Jaguaribe, a qual já se encontrava em grau de recurso; e a Liminar nº 12 foi suspensa, em 03/11/2016 (portanto, após as eleições), pela Desembargadora Presidente do TJ, em Pedido de Suspensão de Liminar – PSL. E ao

⁵⁷ CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Processo nº 0173086-11.2016.8.06.0001. Julgamento em: 30 set. 2016. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br/epopg/show.do?processo.codigo=01000LFND0000&processo.foro=1&uuidCapcha=sajcaptcha_119fd310c6834b2b82ed061e7d5f18f1>. Acesso em: 26 dez. 2018.

perderem seus efeitos, foram reestabelecidas as decisões da Corte de Contas que tais liminares (nº 08 e nº 12) haviam suspenso.

É interessante ressaltar que após a perda dos efeitos dessas duas liminares (nº 08 e nº 12), não foram alterados os efeitos financeiros das decisões cautelares concedidas em 2016 porque ambas as liminares cassadas não haviam gerado quaisquer efeitos financeiros como explicado acima.

Quanto aos efeitos jurídico-eleitorais, sublinha-se que cada cassação⁵⁸ repercutiu de forma diversa, visto que a cassação da Liminar nº 08 ensejou o retorno do gestor responsável pelas contas à lista de gestores com contas irregulares, e antes das eleições, pois a cassação se deu ainda em setembro daquele ano eleitoral, entretanto, a Liminar nº 12 gerou efeito oposto, isto é, a cassação de tal liminar (que excepcionalmente havia devolvido o nome do gestor à mencionada lista) retirou o gestor de tal lista com contas irregulares, pois voltou a vigorar a prescrição do respectivo processo de contas decretada pelo próprio TCM/CE.

Em resumo, no ano eleitoral de 2016, das 61 (sessenta e uma) ações ajuizadas no Poder Judiciário do Estado do Ceará contra decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, 13 obtiveram êxito na concessão de liminares que suspenderam os Acórdãos do TCM/CE, isto é, um êxito de aproximadamente 21%. Em contrapartida, ainda naquele mesmo ano, 02 (duas) daquelas liminares, ou seja, em torno de 15% de todas as concedidas, foram cassadas em decisões de segunda instância, restaurando todos os efeitos das decisões daquela Corte de Contas.

⁵⁸ Quanto aos efeitos eleitorais de tais cassações de liminares, remete-se aqui às mesmas considerações acerca da regra estipulada no §10 do art. 11 da Lei das Eleições, trazidas no subitem anterior 4.3.1, ressaltando tão somente que, no exercício de 2016, o prazo para pedido de registro de candidaturas era o dia 15 de agosto, conforme redação dada pela Lei nº 13.165/2015.

5 CONCLUSÃO

Do exposto, concluiu-se, no primeiro capítulo, que apesar da reinterpretação pela qual tem passado o princípio da separação dos poderes, faz-se necessário distinguir e equilibrar o papel do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, inclusive, no tocante à natureza do controle externo exercido por cada esfera de poder e quanto às espécies de contas analisadas, se de gestão (analisadas e julgadas pelos Tribunais de Contas) ou de governo (apreciadas pelas Cortes de Contas e julgadas pelo Poder Legislativo).

Nesse sentido, ressaltou-se que a Suprema Corte, quando do julgamento do RE 848826, onde tratou das competências constitucionais dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo, no exercício do controle externo, desprestigiou o critério técnico referente à natureza e ao objetivo das contas (de gestão ou de governo) e priorizou o aspecto pessoal, ocupante do cargo de Chefe do Poder Executivo, responsável por tais contas.

Verificou-se que, no referido julgamento (RE 848826), o STF decidiu de forma frontalmente contrária à decisão anterior da mesma Corte Suprema, em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADC's nº 29 e nº 30), bem como contrário ao texto literal da lei objeto da discussão, interferindo nas atribuições constitucionais das Cortes de Contas e criando uma espécie de “prerrogativa de foro” a prefeitos que atuarem como ordenadores de despesas, e estabelecendo assim uma insegurança jurídica, o que segundo análise realizada neste estudo, deu-se pelo abandono da Teoria dos Motivos Determinantes pela Suprema Corte.

E, na segunda parte do presente capítulo, ao se analisar a relação entre o Poder Judiciário Eleitoral e as Cortes de Contas, bem como os procedimentos quanto à lista de gestores com contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas, enviada à Justiça Eleitoral, que fundamenta a decisão desta acerca de uma das hipóteses legais de inelegibilidade, constatou-se a inexistência de critérios racionais e objetivos tanto nos procedimentos de elaboração da referida lista pelas competentes Cortes de Contas, com raras exceções de tentativa de regulamentação em alguns destes Tribunais de controle externo, quanto nos procedimentos de acolhimento da lista pela Justiça Eleitoral, para fins de declaração da inelegibilidade derivada das decisões daquelas Cortes de Contas.

No segundo capítulo, verificou-se que resta pacificado na jurisprudência dos tribunais superiores, que apesar da garantia da inafastabilidade da jurisdição, no tocante às decisões dos Tribunais de Contas, quando no exercício de autêntica jurisdição, ou seja, quando exaradas em decorrência da matéria que o constituinte estabeleceu na competência de julgar contas, estas decisões não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, quanto ao mérito das mesmas, nem pode o judiciário substituir a Corte de Contas na análise das contas.

Logo, quando o juiz adentra ao mérito da decisão do Tribunal de Contas, não apenas anulando a decisão pelas contas irregulares, mas substituindo a Corte de Contas ao determinar a regularidade de tais contas, há nesse caso uma afronta direta e evidente ao princípio da separação dos poderes, pois o órgão judiciário substituiu o julgamento das contas levado a efeito pelo Tribunal de Contas, atividade esta que representa uma atribuição constitucional exclusiva destes órgãos independentes, de exercício do controle externo.

Por conseguinte, tem-se que cabe aos representantes do Poder Judiciário, ao enfrentarem temas de alta complexidade técnica, tais como as decisões sobre contas de gestores públicos emanadas das Cortes de Contas, absterem-se de substituir o órgão técnico e controlador (a quem a Constituição Federal atribuiu competência exclusiva de julgamento de contas dos gestores públicos), exercendo um poder de autocontenção, aliado às ideias de ponderação e de democracia, evitando assim, a violação ao princípio da separação dos poderes.

E, no último capítulo, onde foi realizado um estudo de caso acerca dos efeitos jurídico-eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios existentes no país, observou-se que, confrontando os dados do TCM do Ceará com os dos outros TCM's dos estados da Bahia, de Goiás e do Pará, pode-se afirmar que o êxito na obtenção de liminares contra decisões da Corte de Contas cearense, em torno de 21%, no exercício de 2016 (conforme item 4.3.2 deste trabalho), foi bem inferior ao êxito obtido nas ações judiciais com mesmo objetivo nos outros estados da federação que possuem Tribunal de Contas dos Municípios, que foi de aproximadamente 50%, como visto no item 4.2 desta pesquisa.

Observa-se que, quando comparados os números de ações ajuizadas contra as decisões do TCM/CE em 2012 (177 ações) e em 2016 (61 ações), nota-se uma

acentuada queda de um ano eleitoral para o outro (considerando apenas as eleições municipais), de aproximadamente 76% (setenta e seis por cento), o que pode ser explicado pelo fato de, antes mesmo do primeiro turno das eleições de 2012, 38% (trinta e oito por cento) das liminares concedidas foram cassadas pelo Tribunal de Justiça ou revogadas pelo próprio juiz que as deferiu.

Vale ressaltar ainda que houve também uma queda, mesmo que mais discreta, nos percentuais de êxito nas liminares, pois enquanto em 2012, o êxito foi de 30% (trinta por cento), em 2016, esse êxito caiu para 21% (vinte e um por cento).

Constatou-se, ainda, que as decisões liminares que suspenderam as decisões do TCM/CE, nos exercícios de 2012 e 2016, exerceram um considerável impacto financeiro na arrecadação dos municípios do Estado do Ceará, que deixaram de arrecadar os valores imputados pelo TCM/CE a título de débito (em 2016) e a título de multas e débitos (em 2012), por conta de tais decisões de natureza cautelar.

Cumprido frisar que os municípios que deixaram de arrecadar esses valores de R\$ 1.205.579,53 (em 2012) e de R\$ 647.439,67 (em 2016), por conta das liminares concedidas em referidos anos eleitorais, são todos do interior do Ceará, os quais, com raríssimas exceções (Maracanaú e Juazeiro do Norte, por exemplo), conforme destacado num estudo realizado por Oliveira e Diniz (2016, p. 77), são considerados pobres e altamente dependentes de recursos de transferências (federais e estaduais), logo, os valores dos débitos imputados pelo TCM/CE, que deveriam ressarcir o erário municipal do dano causado pelo gestor, mas não foram arrecadados por aqueles entes municipais por conta das decisões judiciais ora analisadas, certamente fariam diferença na qualidade de vida dos cidadãos daquelas municipalidades.

Ressalta-se, por fim, que tais decisões judiciais impactam na realização de políticas públicas que poderiam ser executadas com o montante de recursos que deveria ter sido ressarcido aos respectivos entes públicos, no caso em apreço, os municípios do Estado do Ceará.

Salienta-se ainda que os municípios cearenses do interior são pobres e altamente dependentes de recursos de transferências de outros entes da federação (Estado e União), logo, sem autonomia do ponto de vista econômico, o que agrava ainda mais as suspensões dos acórdãos do TCM/CE que imputaram débito ao gestor com o objetivo

de ressarcimento ao erário lesado por algum dano na gestão do beneficiário da decisão judicial.

Por fim, pode-se constatar que os Tribunais de Contas exercem jurisdição própria de julgamento de contas, função primordial de controle externo da gestão dos recursos públicos, inclusive com relação indireta importante no sistema eleitoral brasileiro, não se enquadrando na ortodoxa tripartição dos poderes, situando-se de permeio entre os três instituídos, não se submetendo a qualquer deles. E, muito embora, o STF tenha causado toda uma insegurança jurídica no tocante às atribuições desses órgãos de controle, e que estas próprias Cortes de Contas ainda tenham muito a aprimorar, como por exemplo, na forma de acesso aos cargos de Conselheiros e Ministros, cumpre ao Poder Judiciário, ao analisar decisões daquelas cortes, abster-se de substituí-las, evitando assim, a conseqüente violação ao princípio da separação dos poderes.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **La nueva división de poderes**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2011. *E-book*. ISBN 978-607-16-0768-3.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Direito e Política**: Pressupostos para a análise de questões políticas pelo judiciário à luz do princípio democrático. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

ALTHUSSER, Louis. **Montesquieu, la politique et l'histoire**. 4^e édition. Paris: Presses Universitaires de France, 2008.

AMORIM, Samira Macêdo Pinheiro de. **Separação dos poderes, ativismo judicial e tensão institucional**: análise da relação entre judiciário e legislativo na teoria constitucional e reflexão sobre o caso brasileiro. Orientador: Felipe Braga Albuquerque. 2015. 186 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. **Nota pública sobre decisão do STF que retira dos Tribunais de Contas a competência para julgar contas de prefeito ordenador de despesa**. Brasil, 11 ago. 2016. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/nota-publica-sobre-o-re-848826/>. Acesso em: 25 out. 2017.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003.

BEDENDI, Luis Felipe Ferrari. **Ainda existe o conceito de mérito do ato administrativo como limite ao controle jurisdicional dos atos praticados pela Administração**. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord). Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2010. p. 278-302.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLP 533/2018**. Altera dispositivo da Lei Complementar nº 64 de 18 de maio de 1990 que "Estabelece, de acordo com o art. 14, §9 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de

cessação, e determina outras providências". Autor: Deputado Julião Amim (PDT/MA). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em: 6 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Presidência da República [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília: Presidência da República [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.181.122/RS**. Administrativo e processual civil. Legitimidade para executar multa imposta a diretor de departamento municipal por tribunal de contas estadual. Pessoa jurídica que mantém a Corte de Contas [...]. Relator: Min. Humberto Martins, 06 de maio de 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=10078198&num_registro=201000318586&data=20100521&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 26 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Embargos de Divergência em Agravo nº 1.138.822/RS**. Administrativo e processual civil. Multa aplicada por tribunal de contas estadual a gestor municipal. Receita do ente federativo a que se vincula o órgão sancionador. Legitimidade do Estado para ajuizar a cobrança [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 13 de dezembro de 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=12735455&num_registro=201000949232&data=20110301&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 26 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 12402-CE**. Administrativo - Tribunal de Contas: funções (arts. 49, ix, c/c 71 da cf/88). 1. O Tribunal de Contas tem como atribuição, apreciar e emitir

pareceres sobre as contas públicas (inciso I, art. 71 da CF/88), ou julgar as contas (inciso II do mesmo artigo). 2. As contas dos agentes políticos (Prefeito, Governador e Presidente da República) são julgados pelo Executivo, mas as contas dos ordenadores de despesas são julgados pela Corte de Contas. 3. Prefeito Municipal que, como ordenador de despesas, comete ato de improbidade, sendo julgado pelo Tribunal de Contas. 4. Recurso ordinário improvido. Relatora: Min. Eliana Calmon, 07 de maio de 2002. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=61812&num_registro=200000923770&data=20021104&formato=PDF. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687-8 Pará**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Autonomia do Estado-membro [...] Organização municipal – Esfera mínima de ingerência normativa do Estado-membro autorizada pela Constituição da República [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 02 de fevereiro de 1995. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491>. Acesso em: 27 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578 Distrito Federal**. Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de Inelegibilidade. [...] Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas “c”, “d”, “f”, “g”, “h”, “j”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10 [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 16 de fevereiro de 2012.

Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental na Reclamação nº 11477 Ceará**. A reclamação pressupõe a usurpação da competência do Supremo ou o desrespeito a decisão proferida. Descabe emprestar-lhe contornos próprios ao incidente de uniformização, o que ocorreria caso admitida a teoria da transcendência dos motivos determinantes. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio, 29 de maio de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2648061>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança nº 22.087-2 Distrito Federal**. [...] À Justiça Eleitoral compete formular juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, vale dizer, se as irregularidades configuram ou não inelegibilidade. Relator: Min. Carlos Velloso, 28 de março de 1996. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85671>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 775-1 Rio Grande do Sul**. [...] A fiscalização parlamentar como instrumento constitucional de controle do Poder Executivo: Governador de Estado e ausência do território nacional [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 23 de outubro de 1992. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392996>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Reclamação nº 2986**

Sergipe. Relator: Min. Celso de Mello, 12 de março de 2014. Disponível em:

<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Rcl%24%2ESCLA%2E+E+2986%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocratica&url=http://tinyurl.com/lf68efy>. Acesso em: 21 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 848826**

Distrito Federal. Contas do chefe do Poder Executivo municipal. Parecer Prévio do Tribunal de Contas. Eficácia sujeita ao crivo parlamentar. Competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas de governo e de gestão. Lei complementar 64/1990, alterada pela lei complementar 135/2010. Inelegibilidade. Decisão irrecurável. Atribuição do legislativo local. Recurso Extraordinário conhecido e provido. Relator: Min. Roberto Barroso. Redator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, 17 de agosto de 2016. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 641896 Rio de Janeiro**. Legitimidade – Execução de Multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado – Danos ao Erário Municipal – Matéria Constitucional – Recurso Extraordinário – Repercussão Geral Verificada.

Possui repercussão geral a controvérsia acerca da legitimidade para promover a execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual a agente político, por danos causados ao erário municipal – se do estado ou do município no qual ocorrida a irregularidade. Relator: Min. Marco Aurélio, 11 de abril de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3757696>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU): Resolução nº 155, 04 de dezembro de 2002, com nova redação dada pela Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011. **Boletim do Tribunal de Contas da União – BTCU Especial**. ano 48. n. 1. Brasília, 02 jan. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Plenário). **Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 87945**. Eleições 2014. Registro de candidatura. Deputado Estadual.

Recurso Ordinário. Rejeição de contas. Tribunal de Contas. Prefeito. Ordenador de despesas. Inelegibilidade. Alínea “g”. Caracterização. 1. Conforme decidido no julgamento do Recurso Ordinário nº 401-35, referente a registro de candidatura para o pleito de 2014, a inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 pode ser examinada a partir de decisão irrecurável dos tribunais de contas que

rejeitam as contas do prefeito que age como ordenador de despesas, diante da ressalva final da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90. [...] Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, 18 set. 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 23.373, de 14 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2012. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2011]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2012/normas-e-documentacoes-eleicoes-2012>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 23.455, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2016. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016/area-juridica/normas-e-documentacoes-eleicoes-2016>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de; FRANCO, António de Sousa; BRITTO, Carlos Ayres; *et al.* O Novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p. 59-75.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes, vistos por um advogado**. Tradução: Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução: Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (organizadores). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2015. v. 2.

CEARÁ. **Emenda nº 92/2017 à Constituição do Estado do Ceará, de 16 de agosto de 2017**. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, [2017]. Disponível em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/const_e/ec92_17.htm. Acesso em: 25 out. 2017.

CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará. **Centro de Apoio Operacional Eleitoral** (Caopel). Material de Apoio. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/caopel>. Acesso em 12 jan. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução nº 835, de 03 de abril de 2007. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 25 mai. 2007. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/legislacao/legislacao-tce/2012-09-13-20-07-00/send/46-regime-interno-do-tce-ce/2499-regimento-interno-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-atualizado-ate-a-emenda-regimental-n-5-2014-d-o-e-de-28-04-2014>. Acesso em: 12 jan. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº. 2000.0015.1540-4. Relatora: Des. Maria Celeste Thomaz Aragão. Julgamento em: 12 ago. 2004. **Diário da Justiça**: p. 21-26, 30 nov. 2004.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (Fortaleza – Fórum Clóvis Beviláqua). Sentença. **Processo nº 0137448-92.2008.8.06.0001**. 9. Vara da Fazenda Pública. Julgamento em: 20 mar. 2012. Disponível em: http://esaj.tjce.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=ZZ00001YR0000&processo.foro=1&uuidCaptcha=sajcaptcha_3007a31b705d46d2a464e2bd82e2ce5f. Acesso em: 13 jul. 2017.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (Fortaleza - Fórum Clóvis Beviláqua). Sentença. **Processo nº 0138241-89.2012.8.06.0001**. 7. Vara da Fazenda Pública. Julgamento em: 20 jan. 2014. Disponível em: http://esaj.tjce.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=010002FZ50000&processo.foro=1&uuidCaptcha=sajcaptcha_3007a31b705d46d2a464e2bd82e2ce5f. Acesso em: 13 jul. 2017.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (Fortaleza - Fórum Clóvis Beviláqua). Decisão interlocutória. **Processo nº 0173086-11.2016.8.06.0001**. 2. Vara da Fazenda Pública. Julgamento em: 30 set. 2016. Disponível em: http://esaj.tjce.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=01000LFND0000&processo.foro=1&uuidCaptcha=sajcaptcha_119fd310c6834b2b82ed061e7d5f18f1. Acesso em: 26 dez. 2018.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 10. ed. rev. ampl. e atual. de acordo com a LC nº 135, de 2010, com a Lei nº 13.165, de 2015 e com o Novo Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105, de 2015). Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DOBROWOLSKI, Silvio. A necessidade de ativismo judicial no estado contemporâneo. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC, Florianópolis, v. 16, n. 31 p.92-101, jan. 1995. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15778/14280>. Acesso em: 14 Set. 2016.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

FERRAZ, Luciano. Controle externo e julgamento de contas – questão de competência. *In*: PIRES, Maria Coeli Simões; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Coord.). **Paulo Neves de Carvalho**: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 203-210.

GIRÃO PINTO, Emmanuel Roberto. O julgamento das contas de gestão de prefeitos pelas Câmaras Municipais: retrocesso no controle da aplicação dos recursos públicos. [Entrevista concedida a] **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano 20, n. 470, p. 06-08, 15 ago. 2016. ISSN: 1519-8065. *Pen drive*.

GOMES, André Silva. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. **Revista Controle**: Doutrina e Artigos, Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 86-124, jan./jun. 2017.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes**: (a interpretação/aplicação do direito e os princípios. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

HOLANDA, Ana Carolina Pessoa. A importância do Município na Estrutura Federalista Brasileira para a Concretização de uma Democracia Participativa. **Revista Controle**: Doutrina e Artigos, Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 357-390, dez. 2016.

HOLANDA, Daniele Ferreira de Almeida Vieira. Uma análise da extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios à luz da Constituição Federal. **Revista Controle**: Doutrina e Artigos, Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE, Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 362-393, jan./jun. 2018.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LYRA, Lorena; ALBUQUERQUE, Felipe Albuquerque. Tribunais de Contas e políticas de inelegibilidade: uma análise a partir das decisões do TCM/CE. *In*: ALBUQUERQUE, Felipe Braga *et al.* (Org.) **Temas de direito político**: políticas públicas em debate. 1. ed. Fortaleza: *Kindle Direct Publishing*, 2017. 400p. (p. 242-265).

LYRA, Lorena; TRAVASSOS, Mayara de Andrade Santos. Jurisdição Constitucional sobre as atribuições dos Tribunais de Contas à luz da Hermenêutica Constitucional. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasil, ano 49, n. 140, p. 72-83, set./dez. 2017.

MACEDO, Maury R. de. **A Lei e o arbítrio à luz da hermenêutica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

MARIANO, Cynara Monteiro. O Debate sobre a Separação dos Poderes no Pensamento Constitucional Brasileiro. **NOMOS: Revista do Curso de Mestrado em Direito - UFC**, Fortaleza, v. 28, n. 2, p. 13-27, jul./dez. 2008.

MARTINÓPOLE. **Lei Municipal nº 422, de 10 de dezembro de 2015**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Martinópolis para o exercício financeiro de 2016, consolidando a programação fiscal e seguridade social, bem como os fundos municipais, e dá outras providências. Martinópolis: Prefeitura Municipal [2015]. Disponível em: <http://martinopole.ce.gov.br/lrf?palavra-chave=&tipo-documento=3&periodo=&data-inicial=&data-final=>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MENDES, Giulliano Caçula. **Elogio da Segurança Jurídica**: um estudo a partir do Mandado de Injunção n. 4.733/DF e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 31. Orientador: Luís Carlos Alves Martins Junior. 2016. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo *versus* parlamentarismo. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAIS, Matheus. Presidentes de tribunais são contra extinção do TCM baiano. **Metro1**, Salvador, 11 nov. 2015. Disponível em: <https://www.metro1.com.br/noticias/politica/8086,presidentes-de-tribunais-sao-contra-extincao-do-tcm-baiano.html>. Acesso em: 27 dez. 2018.

NASCIMENTO, Gabriel. "É um equívoco grande", diz Otto sobre extinção do Tribunal de Contas dos Municípios. **Metro1**, Salvador, 1 dez. 2017. Disponível em: <https://www.metro1.com.br/noticias/politica/45839,e-um-equivoco-grande-diz-otto-sobre-extincao-do-tribunal-de-contas-dos-municipios.html>. Acesso em: 27 dez. 2018.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

OLIVEIRA, Alexandre Nunes de; DINIZ, Gleison Mendonça. Involução financeira e políticas públicas de criação de novos municípios: um modelo aplicado no Estado do Ceará. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará**, Fortaleza, n. 21, p. 65-78, jan./dez. 2015/2016.

OLIVEIRA, Marques. **A força do Direito e os limites da lei**. Belém: CEJUP, 1987.

- PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de inelegibilidade comentada: legislação e jurisprudência atualizadas: Lei da Ficha Limpa e da minirreforma eleitoral.** São Paulo: Atlas, 2014.
- PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução.** Coimbra: Coimbra Editora, 1989.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários ao Código de Processo Civil.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Introdução à política científica.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- POSNER, Richard A. **Problemas de filosofia do direito.** Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- RADBRUCH, Gustav. **Introducion a la Filosofia del Derecho.** Tradução: Wenceslao Roces. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- REIS, Márlon. Ação de impugnação de registro de candidatura. *In*: REIS, Márlon; FERRADOZA, Sérgio; TAVARES, Delvan. **Direito eleitoral brasileiro.** Brasília: Alumnus, 2012.
- RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel. **Argumentação jurídica: técnicas de persuasão e lógica informal.** 6. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.
- ROSSI, Amélia Sampaio; PAMPLONA, Danielle Anne. Neoconstitucionalismo e ativismo judicial: democracia e constitucionalismo em oposição ou tensão produtiva? **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito - UFC, Fortaleza**, v. 33, n.2, p. 13-29, jul./dez. 2013.
- SALDANHA, Nelson. **O Estado Moderno e a Separação de Poderes.** 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- SEFERJAN, Tatiana Robles. O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010. p. 303-328.
- SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 30. ed., São Paulo, Ed. Malheiros, 2008.

SOUZA, Alfredo José de; FRANCO, António de Sousa; BRITTO, Carlos Ayres; *et al.* **O Novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais.** 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

SOWELL, Thomas. **Os Intelectuais e a Sociedade.** Tradução: Maurício G. Righi. São Paulo: É Realizações Editora, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 17, n. 3, p. 721-732, set./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18593/ej1.v17i3.12206>. Acesso em: 04 fev. 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise:** uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014a.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica.** 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014b.

TAVARES, André Ramos. **Fronteiras da Hermenêutica Constitucional.** São Paulo: Editora Método, 2006.

TELLES, Silvana Maria da Silva. Tribunal de Contas: evolução e importância para o Estado democrático. **Migalhas**, Brasil, 13 dez. 2004. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI8846,41046-Tribunal+de+Contas+evolucao+e+importancia+para+o+Estado+democratico>. Acesso em: 27 nov. 2017.

XEREZ, André Garcia Silva. **Controle judicial das decisões dos tribunais de contas como hipótese de inelegibilidade.** Orientador: Hugo de Brito Machado Segundo. 2014. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

APÊNDICE A – Requerimentos encaminhados aos Tribunais de Contas dos Municípios

Excelentíssimo Senhor Presidente do TCM/BA
Conselheiro Francisco de Souza Andrade Neto

Eu, **LORENA LYRA**, brasileira, divorciada, servidora pública (Analista de Controle Externo do TCE/CE, matrícula nº 1451-1), inscrita na OAB/CE sob o nº 28.903 e no CPF sob o nº 632.424.003-72, mestranda na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC (matrícula nº 395921), cumprimentando Vossa Excelência, venho, por meio do presente expediente, requerer o que se segue.

No curso de pós-graduação *strictu sensu*, do nível de Mestrado, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC, defenderei a dissertação cujo título será "**Efeitos jurídico-eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas**", e nela será estudado o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios do país, nos anos eleitorais de 2012, 2014 e 2016, sendo verificados os efeitos dessas decisões judiciais (que suspendem e/ou anulam as decisões das Cortes de Contas) sob os aspectos jurídico-eleitoral e financeiro.

No caso do extinto TCM/CE, órgão no qual ingressei por meio do concurso público realizado em 2010, e onde trabalhei até sua extinção levada a efeito por meio da Emenda Constitucional nº 92/2017 do Estado do Ceará, publicada no Diário Oficial do Estado de 21/08/2017, analisarei os efeitos do controle judicial dos anos eleitorais de 2012, 2014 e 2016, e no tocante aos TCM's dos Estados da Bahia, Goiás e Pará, pretendo analisar tão somente o exercício de 2016, e para tanto, necessito das seguintes informações:

- a) Lista de Gestores com Contas julgadas Irregulares emitida pelo TCM/BA e encaminhada à Justiça Eleitoral, no exercício de 2016, conforme obrigação prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997; e
- b) Lista de todas as ações judiciais, ajuizadas no exercício de 2016, contra as decisões do TCM/BA, destacando-se aquelas nas quais foram concedidas liminares ou exaradas sentenças favoráveis ainda em 2016.

Portanto, por meio do presente requerimento, solicito a **Lista de Gestores com Contas julgadas Irregulares emitida pelo TCM/BA e encaminhada à Justiça Eleitoral, no exercício de 2016**, conforme obrigação prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997, e a **Lista de todas as ações judiciais, ajuizadas no exercício de 2016, contra as decisões do TCM/BA, destacando-se aquelas nas quais foram concedidas liminares ou exaradas sentenças favoráveis ainda em 2016**, com o fim de analisá-la na pesquisa que pretendo promover durante a elaboração da dissertação do Mestrado em Direito Constitucional, conforme acima exposto.

Os documentos aqui solicitados podem ser encaminhados ao meu e-mail pessoal: lorenalyra@gmail.com ou ao meu e-mail institucional: lorena.lyra@tce.ce.gov.br. Fico, ainda, à disposição para quaisquer esclarecimentos sobre a presente solicitação, no telefone pessoal (85)99661.7737 ou telefone institucional (85) 3488.1456 (das 13h às 19h).

Aproveitamos a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência nossos protestos de elevada estima.

Fortaleza, 29 de maio de 2018.

Lorena Lyra
CPF: 632.424.003-72

Excelentíssimo Senhor Presidente do TCM/GO
Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto

Eu, **LORENA LYRA**, brasileira, divorciada, servidora pública (Analista de Controle Externo do TCE/CE, matrícula nº 1451-1), inscrita na OAB/CE sob o nº 28.903 e no CPF sob o nº 632.424.003-72, mestranda na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC (matrícula nº 395921), cumprimentando Vossa Excelência, venho, por meio do presente expediente, requerer o que se segue.

No curso de pós-graduação *strictu sensu*, do nível de Mestrado, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC, defenderei a dissertação cujo título será "**Efeitos jurídico-eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas**", e nela será estudado o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios do país, nos anos eleitorais de 2012, 2014 e 2016, sendo verificados os efeitos dessas decisões judiciais (que suspendem e/ou anulam as decisões das Cortes de Contas) sob os aspectos jurídico-eleitoral e financeiro.

No caso do extinto TCM/CE, órgão no qual ingressei por meio do concurso público realizado em 2010, e onde trabalhei até sua extinção levada a efeito por meio da Emenda Constitucional nº 92/2017 do Estado do Ceará, publicada no Diário Oficial do Estado de 21/08/2017, analisarei os efeitos do controle judicial dos anos eleitorais de 2012, 2014 e 2016, e no tocante aos TCM's dos Estados da Bahia, Goiás e Pará, pretendo analisar tão somente o exercício de 2016, e para tanto, necessito das seguintes informações:

- a) Lista de Gestores com Contas julgadas Irregulares emitida pelo TCM/GO e encaminhada à Justiça Eleitoral, no exercício de 2016, conforme obrigação prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997; e
- b) Lista de todas as ações judiciais, ajuizadas no exercício de 2016, contra as decisões do TCM/GO, destacando-se aquelas nas quais foram concedidas liminares ou exaradas sentenças favoráveis ainda em 2016.

Portanto, por meio do presente requerimento, solicito a **Lista de Gestores com Contas julgadas Irregulares emitida pelo TCM/GO e encaminhada à Justiça Eleitoral, no exercício de 2016, conforme obrigação prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997**, com o fim de analisá-la na pesquisa que pretendo promover durante a elaboração da dissertação do Mestrado em Direito Constitucional, conforme acima exposto.

O documento aqui solicitado pode ser encaminhado ao meu e-mail pessoal: lorenalyra@gmail.com ou ao meu e-mail institucional: lorena.lyra@tce.ce.gov.br. Fico, ainda, à disposição para quaisquer esclarecimentos sobre a presente solicitação, no telefone pessoal (85)99661.7737 ou telefone institucional (85) 3488.1456 (das 13h às 19h).

Aproveitamos a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência nossos protestos de elevada estima.

Fortaleza, 02 de abril de 2018.

Lorena Lyra
CPF: 632.424.003-72

Excelentíssimo Senhor Presidente do TCM/PA
Conselheiro Luis Daniel Lavareda Reis Junior

Eu, **LORENA LYRA**, brasileira, divorciada, servidora pública (Analista de Controle Externo do TCE/CE, matrícula nº 1451-1), inscrita na OAB/CE sob o nº 28.903 e no CPF sob o nº 632.424.003-72, mestranda na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC (matrícula nº 395921), cumprimentando Vossa Excelência, venho, por meio do presente expediente, requerer o que se segue.

No curso de pós-graduação *strictu sensu*, do nível de Mestrado, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC, defenderei a dissertação cujo título será "**Efeitos jurídico-eleitorais e financeiros do controle judicial sobre as decisões dos Tribunais de Contas**", e nela será estudado o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre as decisões dos Tribunais de Contas dos Municípios do país, nos anos eleitorais de 2012, 2014 e 2016, sendo verificados os efeitos dessas decisões judiciais (que suspendem e/ou anulam as decisões das Cortes de Contas) sob os aspectos jurídico-eleitoral e financeiro.

No caso do extinto TCM/CE, órgão no qual ingressei por meio do concurso público realizado em 2010, e onde trabalhei até sua extinção levada a efeito por meio da Emenda Constitucional nº 92/2017 do Estado do Ceará, publicada no Diário Oficial do Estado de 21/08/2017, analisarei os efeitos do controle judicial dos anos eleitorais de 2012, 2014 e 2016, e no tocante aos TCM's dos Estados da Bahia, Goiás e Pará, pretendo analisar tão somente o exercício de 2016, e para tanto, necessito das seguintes informações:

- a) Lista de Gestores com Contas julgadas Irregulares emitida pelo TCM/PA e encaminhada à Justiça Eleitoral, no exercício de 2016, conforme obrigação prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997; e
- b) Lista de todas as ações judiciais, ajuizadas no exercício de 2016, contra as decisões do TCM/PA, destacando-se aquelas nas quais foram concedidas liminares ou exaradas sentenças favoráveis ainda em 2016.

Portanto, por meio do presente requerimento, solicito a **Lista de Gestores com Contas julgadas Irregulares emitida pelo TCM/PA e encaminhada à Justiça Eleitoral, no exercício de 2016**, conforme obrigação prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997, e a **Lista de todas as ações judiciais, ajuizadas no exercício de 2016, contra as decisões do TCM/PA, destacando-se aquelas nas quais foram concedidas liminares ou exaradas sentenças favoráveis ainda em 2016**, com o fim de analisá-las na pesquisa que pretendo promover durante a elaboração da dissertação do Mestrado em Direito Constitucional, conforme acima exposto.

Os documentos aqui solicitados podem ser encaminhados ao meu e-mail pessoal: lorenalyra@gmail.com ou ao meu e-mail institucional: lorena.lyra@tce.ce.gov.br. Fico, ainda, à disposição para quaisquer esclarecimentos sobre a presente solicitação, no telefone pessoal (85)99661.7737 ou telefone institucional (85)3488.1456 (das 13h às 19h).

Aproveitamos a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência nossos protestos de elevada estima.

Fortaleza, 08 de junho de 2018.

Lorena Lyra
CPF: 632.424.003-72