



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

DANYELA LARESSA LEMOS REIS

**O JULGAMENTO DE CONTAS DO PREFEITO E OS SEUS
EFEITOS DE INELEGIBILIDADE À LUZ DA GESTÃO
PÚBLICA**

Brasília – DF

2019

DANYELA LARESSA LEMOS REIS

**O JULGAMENTO DE CONTAS DO PREFEITO E OS SEUS EFEITOS DE
INELEGIBILIDADE À LUZ DA GESTÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professora Orientadora: MSc. Olinda Maria
Gomes Lesses

Brasília – DF

2019

DANYELA LARESSA LEMOS REIS

**O JULGAMENTO DE CONTAS DO PREFEITO E OS SEUS EFEITOS DE
INELEGIBILIDADE À LUZ DA GESTÃO PÚBLICA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

DanyelaLaressa Lemos Reis

MSc. Olinda Maria Gomes Lesses
Professora-Orientadora

Titulação, Nome completo,
Professor-Examinador

Titulação, nome completo
Professor-Examinador

Brasília, 28 de maio de 2019.

As pessoas tem motivos para serem como são. É por isso que empatia é tão importante. A gente nunca sabe como é a tempestade interna de alguém.

Autor desconhecido

RESUMO

A presente pesquisa tem por escopo analisar o julgamento de contas do prefeito e seus efeitos de inelegibilidade, tomando como referencial o que dispõe a legislação brasileira sobre a questão da improbidade administrativa. A atividade financeira do Estado exige que sejam adotadas medidas de controle a fim de evitar desvios e malversações de recursos. Apresentam-se princípios, definições, fundamentação teórica e textos legislativos com relação aos crimes de responsabilidade e a improbidade. Contextualiza-se por meio de normas e jurisprudências a evolução de temas referentes à responsabilidade dos Agentes Políticos. O estudo demonstrou que os Tribunais de Contas são os órgãos responsáveis pela análise das contas dos agentes públicos, com vistas à moralidade e probidade administrativa. A comprovação da improbidade administrativa culmina entre outras sanções, na perda dos direitos políticos. É um estudo descritivo, explicativo e indutivo. Sendo bibliográfico e documental, pois demonstra as duas correntes que se firmam em torno da questão. Com enfoque principal para a análise interpretativa doutrinária que se firmou diante do tema em discussão.

Palavras-chave: Julgamento.Contas.Prefeito. Inelegibilidade. Improbidade. Gestãopública.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the judgment of the mayor's accounts and their effects of ineligibility, taking as reference the provisions of Brazilian law on the issue of administrative improbity. The State's financial activity requires that control measures be adopted to avoid diversion and embezzlement of resources. The study showed that the Courts of Accounts are the bodies responsible for the analysis of the accounts of public agents, with a view to morality and administrative probity. Proof of administrative impropriety culminates in, among other sanctions, the loss of political rights. It is a descriptive, explanatory and inductive study. Being bibliographic and documentary, it demonstrates the two currents that are firm around the issue. With main focus for the interpretative doctrinal analysis that was established before the subject under discussion.

Keywords:Judgment. Accounts.Mayor.Ineligibility. Improbability. Publicadministration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	REVISÃO TEÓRICA	12
2.1	Controle Estatal nas Contas Públicas	12
2.1.1	Do Direito Eleitoral	12
2.1.2	Os Princípios Basilares da Administração Pública.....	14
2.1.3	Evolução Histórica.....	18
2.2	A Aplicação da Lei aos Atos de Improbidade Administrativa praticados no âmbito da Gestão Pública.....	19
2.2.1	Modalidades de Improbidade Administrativa	20
2.2.2	Enriquecimento Ilícito	20
2.2.3	Prejuízo ao erário público	21
2.2.3	Atos de Improbidade que atentam contra princípios da Administração Pública	21
2.2.4	Atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário	22
2.2.5	Os Agentes Políticos e a Lei 8.429/92	23
2.2.6	Da ação do Ministério Público diante da prática dos atos de improbidade administrativa.....	26
2.2.7	Da origem dos Tribunais de Contas.....	27
2.2.8	Do controle externo exercido pelo poder legislativo através dos tribunais de contas .	28
2.2.9	Da Obrigatoriedade de Prestar Contas.....	31
2.2.10	Do julgamento das contas	33
2.3	Elegibilidade.....	35
2.3.1	Condições para a elegibilidade	36
2.3.2	Pleno exercício dos direitos políticos	37
2.3.3	Condições de Elegibilidade Implícitas	37
2.3.4	Sufrágio	39
2.3.5	Inelegibilidade	40
2.3.6	Da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas pelo Tribunal de Contas.....	42
2.3.7	Do dolo e do juízo de insanabilidade das irregularidades	43
2.3.8	Competências acerca das contas dos chefes do executivo	46
3	MÉTODOS E TÉCNICA DE PESQUISA.....	47
3.1	Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa	47

3.2 Caracterização da organização, setor ou área <i>locus</i> do estudo.....	47
3.3 Participantes da pesquisa	48
3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa	48
3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados	49
4 RESULTADOS	49
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS	53
APÊNDICES	56

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho retratamos o tema Julgamento de Contas do Prefeito e os seus Efeitos de Inelegibilidade à luz da Administração Pública.

Inicialmente, de forma geral, abordaremos sobre as condições necessárias para que o cidadão seja elegível, ou seja, tenha condições de ser votado, fazendo uso do pleno gozo de seus Direitos políticos. Mais adiante, se faz necessário colocar uma breve explicação histórica de como surgiram as formas de controle do poder do Estado, uma vez que, na visão pensadores, como Locke e Montesquieu, o poder do Estado não pode ficar concentrado, pois caso isso ocorra, o poder tende a se exacerbar.

Abordaremos também, de maneira bem relevante, alguns princípios administrativos, que tem por escopo nortear a execução dos atos da administração pública, bem como a ação dos gestores públicos e dos agentes que fazem parte da administração pública, de uma maneira geral.

Explanaremos, também, de maneira mais específica, a fiscalização do poder do Estado e, sobretudo, daqueles que aplicam os recursos públicos, demonstrando-se se a necessária criação de órgão externos de fiscalização, como os Tribunais de Contas, desaguando-se na descrição das funções dos Tribunais de Contas, sua natureza jurídica e sobre como o seu exercício poderá implicar na inelegibilidade dos agentes públicos.

A má aplicação dos recursos públicos, segundo a legislação vigente, tem como retorno a incidência de sanções, nelas inclusas as inelegibilidades, que impedem o cidadão de usufruir os direitos políticos passivos (direito de ser votado).

A administração pública, precipuamente, deve se nortear por princípios basilares, os quais lhe dão a garantia de seguir estritamente aquilo que é de objetivo da administração pública, que é zelar pelo bem-estar da sociedade e dos cidadãos, seguindo os preceitos da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência da gestão pública.

Entre as hipóteses de inelegibilidade, existe aquela derivada da desaprovação de contas públicas de agentes responsáveis por bens e recursos financeiros, a qual se dá através de decisão irrecurável por órgão competente, tal como previsto na alínea “g” do inciso I do artigo 1.º da Lei 64/90 (Lei das Inelegibilidades).

Entretanto, tal dispositivo gera controvérsia no âmbito dos tribunais eleitorais, pois sempre em ano de eleição, vem a discussão em relação à interpretação que deve ser dada ao referido dispositivo de lei, principalmente no que se refere aos termos “decisão irrecorrível” e “órgão competente”.

Tal discussão conduz a alguns questionamentos, abordados neste trabalho, buscando-se desvelar se a decisão que rejeita as contas públicas de gestores, por si só, acarreta a inelegibilidade do mesmo, se ao referir-se a órgão competente, a LC 64/90 está tratando dos Tribunais de Contas ou de atos do Poder Legislativo que referendam a decisão do Tribunal de Contas, assim como no que tange às decisões judiciais, se sua mera propositura da ação anulatória é necessária para concessão de liminar ou tutela antecipada para suspender a inelegibilidade.

Assim sendo, esta monografia busca responder tais questionamentos, discutindo-se a questão da inelegibilidade por rejeição de contas públicas, de forma geral.

No desenvolvimento deste trabalho científico será empregado será a abordagem dedutiva, de natureza qualitativa, pois busca a subjetividade na qualidade das informações obtidas.

O método de procedimento é monográfico, com técnica de pesquisa bibliográfica com base na legislação, doutrina, jurisprudência e nos artigos relacionados ao tema.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 Controle Estatal nas Contas Públicas

2.1.1Do Direito Eleitoral

A fim de compreender o controle do Estado e a prestação de conta de prefeitos e agentes públicos, cumpre necessário inicialmente estabelecer as normas, procedimentos e regramentos legais que devem ser seguidos pelos cidadãos na relação com administração do Estado.

Nesse sentido, estabeleceu o Tribunal Superior Eleitoral (TSE):

O direito eleitoral é um ramo do direito público, mais especificamente uma especialização do direito constitucional, sendo o conjunto sistematizado de normas coercíveis que destina-se a assegurar a organização e o exercício de deveres políticos, precipuamente de votar ou de ser votado (BRASIL, 2011).

Além disso, o Direito Eleitoral também disciplina a entrada do cidadão no campo eleitoral, para votar e ser votado, as regras para o exercício dos direitos políticos, os requisitos que devem ser preenchidos para poder concorrer a um mandato eletivo, além de disciplinar as normas para o registro de candidaturas e a propaganda eleitoral.

De acordo com Joel Cândido:

(...) Pode-se dizer que o Direito Eleitoral é o ramo do Direito Público que trata dos institutos relacionados com os direitos políticos e das eleições, em todas as suas fases, como forma de escolha de titulares dos mandatos eletivos e das instituições do Estado. (CÂNDIDO, 2008. p. 25)

A democracia é algo que caminha lado a lado com o direito eleitoral, e tem com ele uma íntima relação, assim como os preceitos de representatividade, que se estereotipam com o pleito eleitoral, sendo então de suma importância para a efetividade do exercício pleno da cidadania e do exercício do voto, de forma livre e espontânea.

Entretanto, é comum a grande maioria das pessoas só se darem conta da existência destes elementos quando se aproximam os pleitos eleitorais, esquecendo e deixando de lado algumas das prerrogativas mais importantes e iminentes a qualquer cidadão, que é o de exatamente exercer a sua cidadania, de forma a ficar atenta aquilo que os seus representantes estão executando e fazendo em prol da sociedade.

A falta de hábito faz com que as pessoas acabem esquecendo da importância do Direito Eleitoral.

Talvez por isso só em ano eleitoral é percebida a importância desse ramo do direito como se ele fosse um direito sazonal. Mas essa ideia é equivocada, pois o direito eleitoral é mais abrangente e tem uma importância que vai além das lides eleitorais, para assegurar toda a engrenagem de efetivação da democracia e do sistema representativo. (SEREJO, 2006. p. 2)

O Direito eleitoral cuida também equilibrar as expectativas relativas ao pleito eleitoral, tanto para os candidatos quanto para os eleitores. Sobre isso, Djalma Pinto asseverou:

O objeto do Direito Eleitoral é disciplinar a escolha pelo povo dos ocupantes dos cargos eletivos. Os ocupantes desses cargos não podem ser escolhidos aleatoriamente, sem uma forma preestabelecida. Não podem, outrossim, ser investidos pela força. Cumpre, pois, ao Direito Eleitoral viabilizar o exercício da soberania popular, regulando a disputa pela conquista do mandato a ser exercido em nome dos cidadãos. (...) É necessário ter em mente que a periodicidade da eleição não se destina a garantir apenas a legitimidade do poder a ser exercido por esse ou aquele candidato (...). Objetiva garantir ao titular do poder –o cidadão – a prerrogativa de escolher seus governantes de acordo com sua livre convicção, impedindo a permanência indefinida de alguém em cargo público eletivo. O interesse particular de cada candidato deve, necessariamente, ficar em segundo plano. Em primeiro lugar, prevalece a exigência de eleições transparentes, com rigorosa depuração e exclusão dos inidôneos, já por ocasião do registro de candidaturas. O credenciamento para concorrer o cidadão ao mandato deve ser feito com base nos critérios estabelecidos pela Constituição e demais normas vigentes. (PINTO, 2008, p. 25-27)

O Direito eleitoral cuida então de zelar pelo Estado Democrático de Direito, além de dar condições para que o cidadão possa exercer os seus Direitos Políticos, seja forma ativa ou passiva.

Esse ramo do Direito tem uma íntima relação com a Administração pública, vez que é por meio dele que são escolhidos os gestores públicos e aqueles que, através do voto popular, comandam a administração pública. E da mesma forma que o Direito Eleitoral cuida

de zelar pela democracia, pela representatividade e pelo estado democrático de direito, a administração pública também segue princípios que a norteia.

2.1.2 Os Princípios Basilares da Administração Pública

A Constituição da República Federativa do Brasil, a CRFB/88, é a nossa Lei Maior e serve como regra norteadora, estabelecendo parâmetros disciplinadores que devem ser seguidos para a promoção do bem-estar social.

A CRFB/88 foi constituída por um sistema normativo rígido, possuindo diversos princípios e regras norteadoras que devem ser seguidos pelos entes públicos ou privados no âmbito da administração pública.

No *caput* do Art. 37 da Constituição Federal de 1988 estão espriados alguns dos princípios que regem a Administração Pública, senão vejamos:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988)

O Art. 37 da CRFB/88 foi regulamentado pela Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que estabeleceu sanções a serem impostas aos Agentes Públicos que ocupem mandato, cargo, emprego ou função pública no âmbito da administração pública direta, indireta ou fundacional e que incorrerem na pratica de ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, dano ao erário, atentar contra os princípios da administração pública e, mais recentemente, implementado pela Lei Complementar 157/16, inserindo como ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributo de forma indevida em relação ao ISS (Imposto Sobre Serviço).

Com efeito, neste momento, buscaremos detalhar e falar sobre os princípios que regem a administração pública expostos no Art. 37 da CRFB/88 para, com isso, termos uma melhor compreensão sobre os atos de improbidade administrativa, que, sem dúvida, estão intimamente ligados ao nosso tema principal de estudo no presente trabalho.

Demonstrados no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal estão os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sobre o tema princípios da administração, Martins Júnior e Di Pietro os explicaram muito bem e sucintamente, aqui levaremos então os dois como referência a respeito disto.

O Princípio da Moralidade, previsto no artigo 37, *caput*, da CRFB/88, disciplina que a Moralidade Administrativa visa fazer com que administração pública atue de forma honesta, levando em conta os preceitos de probidade, visando a prática do bem comum à coletividade.

Assim preceitua Helly Lopes Meirelles:

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública seria ilegítima. (MEIRELLES, 2012, p. 91)

O Princípio da Legalidade coaduna que a administração tem o dever de seguir o que disciplina a Lei, não podendo atuar de forma contrária às determinações previstas, seja na Constituição Federal ou em qualquer outra norma infraconstitucional. A premissa principal deste princípio é de que o que está exposto na lei determinará os atos da administração. Se não há norma que autorize o administrador público a praticar determinado ato, ele não poderá fazê-lo.

Assim ensina Bandeira de Mello:

No Estado de Direito a Administração só pode agir em obediência à lei, esforçada nela e tendo em mira o fiel cumprimento das finalidades assinaladas na ordenação normativa. Como é sabido, o liame que vincula a Administração à lei é mais estrito que o travado entre a lei e o comportamento dos particulares. Com efeito, enquanto na atividade privada pode-se fazer tudo o que não é proibido, na atividade administrativa só se pode fazer o que é permitido. Em outras palavras, não basta a simples relação de não-contradição, posto que, demais disso, exige-se ainda uma relação de subsunção. Vale dizer, para a legitimidade de um ato administrativo é insuficiente o fato de não ser ofensivo à lei. Cumpre que seja praticado com embasamento em alguma norma permissiva que lhe sirva de supedâneo. (MELLO, 2010, p. 960.)

Já o Princípio da Publicidade tem por objetivo zelar pela transparência dos atos da administração pública, uma vez que qualquer ato praticado pelo gestor público interessa a coletividade, devendo ele, então, prestar contas de todas as suas ações de maneira pública e a todos, sem distinção.

Para Helly Lopes Meireles:

A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes (MEIRELLES, 2000, p.89).

O Princípio da Impessoalidade busca evitar que o gestor público aja em benefício próprio, seja para se promover pessoalmente ou para beneficiar alguém. A administração pública tem o dever de tratar a todos de forma igual e impessoal. Se um gestor usa, por exemplo, a propaganda institucional do Município que ele administra para a sua promoção pessoal ou política, ele está praticando uma conduta vedada e tipificada como ato de improbidade administrativa.

Hely Lopes Meirelles é quem define assim:

Do Exposto constata-se que o princípio em foco está entrelaçado como princípio da igualdade (arts. 5º, I e 19, III, da CF), o qual impõe à Administração tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica. Isso significa que os desiguais em termos genéricos e impessoais devem ser tratados desigualmente em relação àqueles que não se enquadram nessa distinção. (MEIRELLES, 2009, p.94).

Através do Princípio da Eficiência verifica-se que a administração pública deve ser eficiente, os atos da administração devem ser executados da maneira mais célere e econômica possível, fazendo com que os recursos públicos e as ações da administração berneiem toda a coletividade, gerando o menor dispêndio possível para administração, sobretudo, no que tange à aplicação dos recursos públicos.

Levando também em consideração os ensinamentos de Hely Lopes, vejamos:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Esse dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao dever de 'boa administração' da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-Lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100). (MEIRELLES, 1997, p. 90)

O Princípio da Proporcionalidade aponta que a administração pública deve agir com equilíbrio em todas as suas ações, zelando pela proporcionalidade dos seus atos. Não é proporcional, por exemplo, aplicar uma penalidade de demissão a um servidor público que faltou a um dia de serviço porque estava doente. Esse princípio norteia a administração, sobretudo, nos processos administrativos e nas sanções aplicadas pela administração pública.

Neste sentido preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Di Pietro (2007, p.194)

Sobremodo no Estado de Direito, repugnaria ao senso normal dos homens que a existência de discricção administrativa fosse um salvo conduto para a administração agir de modo incoerente, ilógico, desarrazoado e o fizesse precisamente a título de cumprir uma finalidade legal, quando - conforme se viu - a discricção representa, justamente, margem de liberdade para eleger a conduta mais clarividente, mais percuciente ante as circunstâncias concretas, de modo a satisfazer com a máxima precisão o escopo da norma que outorgou esta liberdade. Também não se poderiam admitir medidas desproporcionadas em relação às circunstâncias que suscitaram o ato - e, portanto, assintônicas com o fim legal - não apenas porque conduta desproporcional é, assim mesma, comportamento desarrazoado, mas também porque representaria um extravasamento de competência.

O Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa é um dos princípios que deveremos forçar como tema de estudo, uma vez que é muito importante nos procedimentos administrativos. No que tange ao julgamento de contas, por exemplo, esse princípio deve ser seguido à risca. Deve ser dado ao agente público todas as oportunidades possíveis de estabelecer o contraditório e de ampla defesa.

No que tange ao Julgamento de Contas, este princípio se apresenta por demais importante, pois o desrespeito a este preceito pode ser causa de nulidade de todo o processo de julgamento de contas do gestor.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, esse é um princípio que guarda não só garantias para os agentes públicos, mas também para os cidadãos. Vejamos:

O processo administrativo afigura-se, pois, num instrumento legitimador da atividade administrativa que, ao mesmo tempo, materializa a participação democrática na gestão da coisa pública e permite a obtenção de uma atuação administrativa mais clarividente e um melhor conteúdo das decisões administrativas. De igual modo, traduz-se em garantia dos cidadãos administrados, no resguardo de seus direitos.

Esses princípios são então os principais norteadores da administração pública, tendo grande relevância no dever do gestor público de primar pela honestidade e zelar pela eficiência da gestão pública, em busca sempre do bem coletivo e social, além de zelar pelos procedimentos adequados nos processos administrativos.

2.1.3Evolução Histórica

A ideia de controle do Estado está intimamente ligada a noção criada para o Estado Democrático de Direito, tendo como objetivo limitar o Poder das Autoridades e seus órgãos estatais evitando com isso abusos e desvios de poderes e estabelecendo acima de tudo a promoção do bem-estar social, pautando as ações governamentais sempre na busca do interesse público.

As primeiras ideias de controle do estado surgiram ainda nos Séculos XVII e XVIII com os pensadores Locke e Montesquieu. Locke detinha a impressão de que o homem tenderá sempre a abusar do poder que detém e por isso devem ser criados mecanismos de controle para evitar que esse excesso de poder se torne algo exacerbado e constate nos atos da autoridade estatal, entendendo que o próprio deveria impor limites às suas próprias atribuições. Para ele, a liberdade política só existe quando não se abusa do poder, sendo, entretanto, um grande desafio para qualquer homem que tenha o poder, querendo a abusar dele até onde encontrar limites.

Para Montesquieu, a liberdade política deveria encontrar um equilíbrio onde as atribuições do Estado seriam divididas e as funções estatais atribuídas a órgãos distintos, com o poder não ficando concentrado nas mãos de um único homem, servindo aos seus interesses individuais em estado desse modo absolutista. A partir daí, ele criou a sua ideia de Tripartição dos Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Cada poder devendo agir de forma independente, soberana e harmônica, gerando assim um sistema de freios contrapesos que mais na frente foi aprimorado pelo Direito Americano.

Levando em conta a Teoria da Separação dos Poderes, Michel Temer comentou essa lição de forma bastante pertinente:

O mérito da doutrina, especialmente de Montesquieu, no Espírito das Leis, não foi de propor certas atividades para o Estado, pois estas já eram identificáveis. O valor de sua doutrina está na proposta de um sistema em

que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e de inter-relacionamento de suas atividades, é a fórmula dos freios e contrapesos a que alude a doutrina americana. (TEMER, 2008. p. 121.)

O Estado Brasileiro é pessoa jurídica de Direito Público, se dividindo em três poderes, materializando-se em entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando cada um dentro dos seus limites e competências estabelecidas constitucionalmente.

O controle estatal é exercido por formas distintas, sendo o controle político feito pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo como base o equilíbrio entres os poderes republicanos, sendo ainda o controle administrativo direcionado às instituições administrativas do Estado.

2.2A Aplicação da Lei aos Atos de Improbidade Administrativa praticados no âmbito da Gestão Pública

Inicialmente, se faz necessário falar um pouco e explicar o conceito de improbidade administrativa, além das modalidades previstas em Lei.

O ato improbo de natureza administrativa é, em suma, definido como sendo a malversação da coisa pública, um atentado aos princípios da administração, o agir com má-fé, se deslocando do objetivo da atividade pública, que é servir à sociedade de forma honesta.

A palavra improbidade vem do latim, *improbitas*, *átis*, significando, em sentido próprio má qualidade (de uma coisa). Também em sentido próprio, *improbus*, *i*, que deu origem ao vernáculo *improbus*, *i*, em português, *probo*, quer dizer bom, de boa qualidade. O sentido próprio dessas palavras, pois, não se reporta, necessariamente, ao caráter desonesto do procedimento incriminado, quando se faz referência a 'administração de má qualidade. Isso é importante para se alcançar o verdadeiro significado legal e jurídico da expressão [...]. (FERNANDES, 1997, p. 171).

Portanto, qualquer administração, agente público ou agente político que busque vantagens pessoais para si e cause prejuízo ao erário, é considerado ímprobo.

2.2.1 Modalidades de Improbidade Administrativa

A lei de improbidade tem sido muito importante na tentativa de coibir o mau uso dos recursos e bens públicos, sendo constituída como uma grande força para evitar que maus agentes públicos possam continuar nos seus cargos e acabem prejudicando a sociedade em geral.

É importante registrar aqui o que dispõe a Lei, quanto a quem são aqueles que poderão incorrer na prática de ato de improbidade administrativa. A esse respeito, logo em seu Art. 1º, a Lei 8.429 trata e disciplina que:

Art. 1º: Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio Público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita 18 anual, serão punidos n forma desta Lei (BRASIL, 1992).

A Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, também disciplinou como modalidades de atos de improbidade administrativa: os atos que gerem Enriquecimento Ilícito, causem Dano ao Erário, afrontem os Princípios da Administração e os Atos de Improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

2.2.2 Enriquecimento Ilícito

A primeira modalidade de improbidade administrativa prevista na Lei 8.429/92 é o enriquecimento ilícito, que está expresso no art. 9º, *caput*, tendo esta modalidade como principal característica à obtenção de vantagens patrimoniais indevidas em razão do vínculo existente entre o agente e a administração pública:

Nessa norma, consagra-se o aumento patrimonial injustificado, em que há desproporção entre as rendas e rendimentos auferidos pelo agente público e sua respectiva capacidade de adquirir bens. (MATTOS, 1997, p. 163).

O art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa diz:

“Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do

exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades” (BRASIL, 1992).

2.2.3 Prejuízo ao erário público

Este ato administrativo ímprobo é tratado no art. 10 da LIA em seus treze incisos. Em resumo, o *caput* busca impedir qualquer tipo de prejuízo ao tesouro público, sendo o seu objetivo coibir qualquer tipo de dano aos recursos públicos.

O prejuízo ao erário é caracterizado pela perda patrimonial, ou seja, quando a administração tem seu erário lesado, seja através de desvio, apropriação, mau barateamento, dilapidação, entre outros.

O Art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa disciplina quais são os atos que causam prejuízo ao erário:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (Lei 8.429/92).

Com efeito, é necessário elencar os elementos subjetivos dessa prática, uma vez que esta é a única modalidade dos atos de improbidade administrativa, ao qual o agente pode incorrer apenas por culpa, sem a necessidade da comprovação de dolo como nas outras três modalidades previstas na lei.

A lei não estabelece, entretanto, sanções exclusivas para estes atos de improbidade.

2.2.3 Atos de Improbidade que atentam contra princípios da Administração Pública

O artigo 11 da Lei 8.429/92 cuida de modalidades de atos de improbidade mais estritos, que são os atos que atentam contra os princípios da administração. Assim vejamos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (BRASIL, 1992)

Nesta modalidade não se expressa uma conduta objetiva do agente, seja ela de omissão ou de ação. Exige-se, nesse caso, uma análise mais interpretativa, pois o simples fato de violar um princípio administrativo, por si só, pode não se caracterizar como ato ímprobo. Assim asseverou José Antônio Lisboa Neiva:

O art. 11 da lei nº 8429/1992 exige adequada interpretação, pois não seria razoável entender que a simples violação ao princípio da legalidade, por si só, ensejaria a caracterização de ato ímprobo. Seria confundir os conceitos de improbidade administrativa e de legalidade. (NEIVA, 2011, p. 9)

Contextualizando essa temática, constata-se que o ato de improbidade expresso no Art. 11 da Lei de Improbidade administrativa trata basicamente da violação aos princípios administrativos, mas nos seus incisos são tratados diversos atos violadores, não apenas aqueles que atentam contra a legalidade. Isto posto, é necessário fazer essa ressalva para que não se tenha uma visão estritamente voltada para um único princípio. Entende assim Eurico Bitencourt Neto:

Desse modo, nem toda ofensa à legalidade configura ato de improbidade administrativa. Ainda que demonstrada a intenção do agente no afastamento do princípio, a conduta deve ser julgada em função das circunstâncias do caso, a fim de que sejam perquiridas as razões da escolha e a existência de valores mais relevantes, que conduziram à aplicação de outros princípios do sistema, igualmente válidos. (BITENCOURT NETO, 2005, p.129)

Da mesma maneira que os atos da modalidade enriquecimento ilícito, os atos que atentam contra os princípios da administração pública se aplicam e necessitam da comprovação do elemento subjetivo dolo, ou seja, a intenção do agente público de agir de forma que viole os princípios da administração.

2.2.4 Atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário

Esta nova modalidade de ato de improbidade administrativa foi inserida na Lei 8.429/92, através da Lei Complementar 157/2016, com vigência a partir de 30 de dezembro de 2017.

Se aplica a esta modalidade qualquer ato de ação ou omissão do agente público que vise a manutenção, concessão ou aplicação de benefício tributário ou financeiro, no que tange ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN), que é de competência dos Municípios e do Distrito Federal.

O Art. 10-A da Lei de Improbidade Administrativa assim retrata:

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

A caracterização deste ato de improbidade depende da concessão, manutenção ou aplicação de benefício tributário ou financeiro relativos ao ISS, de acordo com o que determina o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da LC 116/2003, incluídos pela LC 157/2016, assim vejamos:

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no *caput*, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar.

Assim sendo, a prática deste ato por agente público fica tipificada como conduta ímproba e agora configurando-se como uma das modalidades de Improbidade Administrativa.

2.2.5Os Agentes Políticos e a Lei 8.429/92

A Constituição Federal de 1988 fez uma distinção quanto a determinar que são os agentes públicos os considerados agentes políticos, sendo como aqueles que tem o poder de decisão nas mais altas esferas da administração pública. Em suma, os detentores de mandato eletivo ou ocupantes de cargos com poder de decisão política e administrativa.

Neste sentido, afirma Ferreira Filho (2011, p.186):

Nesta categoria encontram-se, na órbita municipal, o chefe do Executivo (prefeito) e seus auxiliares imediatos (secretários municipais), os membros do poder Legislativo (vereadores), os membros dos Tribunais de Contas (nos municípios onde houver) e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições constitucionais.

Os agentes políticos, que, evidentemente, também são agentes públicos, estão ligados a estrutura organizacional e de comando do Estado, sendo eles os responsáveis por ordenar despesas, delegar e determinar serviços dentro da administração.

São considerados agentes políticos também aqueles detentores de cargos administrativos, como Ministro de Estado, Secretário Estadual e Municipal, uma vez que esses cargos são de natureza de alto poder de comando.

Segundo Costa (2010), compreende-se que, com a promulgação da Lei nº 8.429/92, os agentes públicos passaram a ser responsabilizados na esfera civil pelos atos de improbidade administrativa, conforme descrito nos arts. 9, 10 e 11, do diploma legal, ficando sujeitos às penas do art. 12 da referida lei.

Qualquer agente público, seja ele detentor de cargo eletivo ou não, está sujeito a ser responsabilizado por qualquer ato que ele venha praticar e que vá de encontro aos preceitos legais.

O prefeito, por exemplo, é um agente público investido em cargo de natureza política, estando, em virtude disso, sujeito a responder por atos de improbidade administrativa por ele praticados ou que tenha dado causa, não ficando essa responsabilização na esfera cível, podendo se estender ao âmbito penal e ainda o campo eleitoral.

Nessa esteira, o artigo 12 da Lei 8.429/92, que regulamentou o artigo 37, § 4º, da Constituição estabeleceu que as sanções nele previstas fossem aplicáveis, no entendimento de Moraes:

Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, deixando claro, assim, que a opção do legislador, feita sob o pálio da previsão constitucional, e atendendo ao anseio de uma sociedade que cada vez menos tolera a imoralidade, a improbidade e o desapeço pela coisa pública, foi a de estabelecer outra esfera, além daquelas três, tradicionalmente previstas a penal, a civil e a administrativa. Se quiser concluir que o fato de a Constituição ter previsto a esfera de responsabilidade político-administrativa exclui a possibilidade de responsabilização em qualquer outra instância ou esfera, ainda que constitucionalmente albergada, haverá que se admitir que inexista, para os agentes políticos, a responsabilidade penal, o que, verdadeiramente, não se concebe. Então, se existe responsabilidade penal e

se esta não se confunde, nos termos da lei, da doutrina e da jurisprudência, com a responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa, é inafastável a conclusão pela existência e incidência desta última. (MORAES, 2016, p. 367).

O agente público que pode agir de maneira independente, que não está sujeito a hierarquia e que detém do seu próprio poder de decisão estará também sujeito a responsabilizações mais gravosas, não se excluindo nenhum tipo de responsabilização pela sua conduta, em caso de agir ou se omitir de modo que prejudique a administração pública.

Entretanto, se faz necessário dizer que existe uma grande discussão sobre a possibilidade de o agente político responder cumulativamente a uma ação de improbidade administrativa a outra ação por crime de responsabilidade. Essa possibilidade é bem aceita, pois, caso ocorra, estaria ferindo o princípio da proporcionalidade. Em razão disso, é necessário que se analise caso a caso, dando amplas oportunidades para que o gestor possa apresentar a sua defesa e esclareça o ato por ele praticado.

Nesse diapasão, preceitua Di Pietro (2016, p.322), *in verbis*:

A natureza civil dos atos de improbidade administrativa decorre da redação constitucional, que é bastante clara ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula "sem prejuízo da ação penal cabível

Nesse sentido, preceitua Ferreira (2012, p.357):

Significativo registrar que um dos fatos mais aberrantes da vida pública brasileira – o enriquecimento no exercício de função – está previsto na Lei de Improbidade, mas não está tipificado na lei que define os crimes de responsabilidade, a Lei no 1.079/50. Com efeito, no art. 9º, VII, da Lei no 8.429/92, encontra-se esta hipótese de improbidade: adquirir, para si ou para outrem, no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou renda do agente público.

Como se admite a não aplicação dessa norma aos agentes políticos sob o argumento de que a estes poderiam se aplicar apenas a Lei nº 1.079/50, em que inexistente tal descrição como tipo penal, as sanções previstas para o crime de responsabilidade são exclusivamente políticas. Para atos de improbidade, as sanções são de natureza administrativa, penal, civil e política.

Pinto (2015, p.357) traz que o Tribunal de Justiça de São Paulo, por sua vez, já repeliu a tese de dependência da ação de improbidade do desfecho do processo penal, ao decidir:

Suspensão do processo determinada até o julgamento da ação penal – Inadmissibilidade – Independência das responsabilidades civil e criminal – Inafastável morosidade da ação penal, proposta contra mais de uma centena de denunciados, na qual decorridos mais de dois anos, não houve ainda decisão sobre o recebimento da denúncia – Agravo provido para determinar o prosseguimento do processo (AI 133.757-5/SP, DJ, 11-4-2000)

Portanto, segundo Mascarenhas (2015), a clareza da norma do §4º do art. 37, da Constituição, ao garantir a convivência da ação de improbidade com a ação penal sobre o mesmo fato não deixa dúvida sobre a aplicação da Lei no 8.429/92 a todos os agentes políticos, a menos que, de forma inusitada, subtraia-se daquele texto a última expressão “sem prejuízo da ação penal” (BRASIL, 1992).

2.2.6 Da ação do Ministério Público diante da prática dos atos de improbidade administrativa

A prática do ato de improbidade administrativa tem natureza danosa a coisa pública. Por esse motivo, o Ministério Público é um dos órgãos legitimados para propor a ação de improbidade administrativa contra o agente público que incorreu na prática de ato de improbidade, disciplinado na Lei 8.429/92.

O Ministério Público, como guardião da Lei, tem o dever de zelar pela legalidade e pela probidade na prática dos atos administrativos, sendo essa uma das suas funções típicas, elencadas pelo Constituição Federal de 1988.

Conforme Lago (2015), em decorrência disso, legitima-se o Ministério Público à guarda dos princípios de legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência da administração pública, estampados no art. 37, da CF, cuja violação encontra-se na base de todas as condutas de improbidade previstas na Lei nº 8.429/92.

Mello (2016) aponta que a jurisprudência vem reconhecendo, amplamente, a possibilidade de o Ministério Público ajuizar a ação civil pública contra ato de improbidade administrativa não só para o ressarcimento do dano causado ao erário, como também para a aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92. Por sua contundência e

profundidade, merece destaque o acórdão prolatado pela 1ª Turma do STJ por ocasião do julgamento do REsp.nº 401.964-RO, relatado pelo Ministro Luiz Fux (2005), assim ementado:

Ação Civil Pública. Legitimidade. Ministério Público. Dano ao Erário Público.

(...);

3. O Ministério Público é parte legítima para promover Ação Civil Pública visando ao ressarcimento de dano ao erário público.

4. O Ministério Público, por força do art. 129, III, da CF/88, é legitimado a promover qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social, não se limitando à ação de reparação de danos. Destarte nas hipóteses em que não atua na condição de autor, deve intervir como *custus legis* (LACP, art. 5º, §1º, CDC, art. 92, ECA, art. 202 e LAP, art. 9º).

(...);

6. Em consequência, legitima-se o ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão a moralidade).

(...);

12. No mesmo sentido, se a lesividade ou ilegalidade do ato administrativo atingem o interesse difuso, passível é a propositura da Ação Civil Pública fazendo às vezes de uma Ação Popular multilegitimária.

(...);

14. A moralidade administrativa e seus desvios, com consequências patrimoniais para o erário público enquadram-se na categoria dos interesses difusos, habilitando o Ministério Público a demandar em juízo acerca dos mesmos.

(...).

Quando a Constituição Federal de 1988 preceitua que se deve “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos”, está lhe atribuindo a tarefa de fiscalizar o exercício desses poderes e suas obrigações de agir administrativa e/ou judicialmente (BRASIL, 1988).

Por seu turno, o Ministério Público tem recebido o apoio social e tem tido condições de oferecer esse tipo de ação, uma vez que tem também se aperfeiçoado e se equipado para exercer a sua função de guardião da lei.

2.2.7 Da origem dos Tribunais de Contas

A origem constitucional dos Tribunais de Contas ocorreu a partir da Constituição de 1891, em seu art. 89, como segue: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem apresentadas ao Congresso. ”, extraídas das palavras de Moraes (2016, p. 319).

Tais atribuições aconteceram primeiramente na esfera federal, pois, no que diz respeito à esfera estadual, as contas eram realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais, sendo que o primeiro destes tribunais estaduais foi o do estado do Piauí.

A ampliação das atribuições dos Tribunais de Contas aconteceu na Constituição de 1934, após a Revolução de 1930, com a normalização democrática, inserindo a execução orçamentária, assim como o registro prévio das despesas e contratos, além do julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos e, principalmente pelas contas da gestão do Presidente da República.

Para Silva (2009), as atribuições dos Tribunais de Contas foram reduzidas de forma drástica na Constituição de 1937, em decorrência da ditadura. Tais atribuições foram mais uma vez ampliadas, sendo também redemocratizadas na Constituição de 1946. Os Tribunais de Contas passaram, de acordo com Tourinho (2015, p. 75):

A examinar as contas de autarquias assim como a legalidade de contratos administrativos das aposentadorias, reformas e pensões. Foram ainda reabertos os Tribunais de Contas da Bahia, Ceará, Minas gerais, Piauí e São Paulo, bem como criados os dos Estados do Amazonas, do Espírito santo, de Goiás, do Maranhão, do Pará, do Paraná, do Rio Grande do Norte, de Santa Catarina e do Distrito Federal.

As atribuições do Tribunal de Contas, enquanto órgão de auxílio do Congresso Nacional, foram detalhadas na Constituição de 1967, a qual previu:

[...] funções fiscalizatórias de controle externo, com a retirada do registro prévio das despesas e a implantação do controle a posteriori. A abolição do registro prévio conferiu celeridade e evitou o engessamento da máquina administrativa (BRASIL, 1967).

2.2.8 Do controle externo exercido pelo poder legislativo através dos tribunais de contas

ACRFB/88 possibilitou a consolidação dos sistemas de controle da Administração Pública, que são descritos como interno e externo. O controle interno é aquele que é executado pelos órgãos que compõem a administração pública internamente, ou seja, aqueles que fazem parte da estrutura organizacional da administração. Já o sistema de controle externo é aquele exercido pelos órgãos de controle, como o tribunal de contas, por exemplo, e a

própria Câmara Municipal, que no uso de suas atribuições típicas, exercer afiscalização sobre os atos praticados pelo executivo.

Tais sistemas têm por finalidade avaliar se as metas foram cumpridas, procedendo então à fiscalização da arrecadação de gastos e verbas.

Pinto (2016, p. 318) preceitua que, no tocante ao sistema de controle externo, este compreende, “ (I) o controle parlamentar direto, (II) o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nessa matéria) e (III) o controle jurisdicional”.

De acordo com Sousa (2010, p.3);

Os Tribunais de Contas realizam acompanhamento sistemático das leis relativas aos planos plurianuais das leis de diretrizes orçamentárias, das leis orçamentárias anuais, bem como das aberturas de créditos adicionais, para eficácia do controle, e a instrução do julgamento das contas públicas.

Para tanto, segundo Paulo e Alexandrino (2007), fazem uso de inspeções e auditorias, que são procedimentos de fiscalização de natureza econômica, financeira, patrimonial e de orçamento, tomando como base os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. Sua finalidade está em subsidiar a instrução e o julgamento dos processos de contas e apurar denúncias de irregularidades.

O artigo 70 da CRFB/88 dispõe que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o artigo 70 da CRFB/88 preceitua que é dever do Poder Legislativo, mediante o controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder, realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial estatal, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções de renúncias e receitas (BRASIL, 1988).

Desta forma, assinala o *caput* do aludido ditame constitucional que dispõe no art. 70 que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988).

Verifica-se desse modo, que a CRFB/88 coloca como imprescindível a necessidade de prestação de contas dos atos de gestores públicos, atos estes que onerem o Estado de qualquer forma. O parágrafo único do mesmo art. 70 da CRFB/88 dispõe que:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniárias. (BRASIL, 1988).

Pazzaglini Filho (2008) traz a observação que todo e qualquer órgão responsável pela administração do erário devem zelar constitucionalmente pelo bem público, ao que comenta:

A constituição, ao se referir ao presidente ou às contas a serem anualmente prestadas por ele, o situa representante da pessoa jurídica de direito público interno, membro da Federação, União, assim como Governadores, Prefeitos o são dos Estados e Municípios. A prestação de contas não é responsabilidade do Poder Executivo, mas do Governo, com o que se apresenta de modo unitário e global com relação a todos os Poderes e órgão administrativos. Isso porque a prestação de contas é o reverso do sistema orçamentário. Prestam-se contas para que se verifique, antes de tudo, se houve cumprimento do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária anual (PAZZAGLINI FILHO, 2008, p. 175).

No concernente ao regime de competência do tribunal de contas, a CRFB/88, art.71 discorre que:

Art.71. O controle externo, a cargo do Congresso nacional, será exercido com o auxílio do tribunal de contas da união, no qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder público Federal, a as contas daqueles que derem causa e perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III- apreciar, para fins de registros, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, executadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que

não alterem o fundamento legal do ato concessório. IV- realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial, nas entidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V- fiscalizar a as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI- fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos pela União mediante convenio, acordo, a juste ou outros instrumentos congêneres, a Estados do Distrito Federal ou a Município; VII- prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas, ou por qualquer das respectivas Comissões sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao causado ao erário; IX- assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X- sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI- representar ao Poder competente sobre a irregularidade ou abusos apurados. (*omissis*) (BRASIL, 1988).

Com vistas, pois, a proteger o erário, Silva (2009) afirma que surge a inelegibilidade decorrente da não aprovação de contas públicas, o qual possui enquanto elemento principal os Tribunais de Contas. Assim sendo, a análise do controle externo na fiscalização financeira e orçamentária exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas pode possibilitar a inelegibilidade de candidato pela rejeição de contas.

2.2.9 Da Obrigatoriedade de Prestar Contas

É imperioso reverenciarmos a importância dos Municípios na estrutura político-administrativa e no sistema de federação estabelecido no Brasil. Se faz necessário cada vez mais fortalecer os Municípios, lhes dando autonomia financeira e lhes dotando de recursos para que isso possa ser transformado em benefícios para a coletividade, sendo extremamente importante que se faça um controle sobre suas contas, suas despesas e a aplicação de recursos.

O Prefeito Municipal tem, portanto, a obrigatoriedade de prestar contas dos seus atos, decorrendo essa disposição de determinação expressa pela Constituição Federal e por normas Infraconstitucionais.

De acordo com Dias (2009), o controle administrativo público é condição fundamental para a legitimidade das condutas administrativas, o que ocorre por meio da

fiscalização e revisão as quais são empregadas para corrigir condutas administrativas, que podem acontecer em função de vícios de legalidade, ou por causa de mudanças nas políticas públicas.

Para Lago (2015), este controle abrange todos os Poderes da República, sendo que através dele poderá se aferir a legitimidade das condutas administrativas, o que se constitui garantia tanto para os cidadãos submetidos a uma administração, quanto à própria Administração.

Segundo Odete Medauar (2014), a obrigação de prestar contas caracteriza-se pelo pressuposto de um agente estar incluído em uma situação em que arrecada, guarda, gerencia ou administra bens, dinheiros ou valores públicos ou pelos quais a União responda, o que faz com que este agente assuma em nome da união obrigações de natureza pecuniária.

A obrigação de prestar contas decorre de determinação constitucional expressa nos artigos 35, 70 e 71, onde estão disciplinados detalhadamente quem deve prestar contas, independentemente de ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

Com efeito, qualquer pessoa que administre, gerencie ou gira recursos públicos tem a obrigação de prestar contas.

O parágrafo único do art. 70 da Constituição prescreve:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988)

As regras e obrigatoriedade de prestação de contas decorrem majoritariamente do que disciplina o artigo 70 da Constituição Federal. Sobre isto, Hely Lopes Meireles já expôs de maneira competente:

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade, e assume o caráter de um *munus* público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente público ou simples funcionário – prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos tribunais.

Dessa maneira, o dever de prestar contas é algo inerente à função pública, e no caso do prefeito municipal, é algo intrínseco ao papel que ele deve exercer como administrador público, que tem a obrigação de primar pelos princípios da transparência, legalidade, moralidade e eficiência em sua gestão.

Reforçando esse entendimento, CASTRO acrescenta:

O dever de prestar contas é inerente a quem exerce poder. Quem exerce poder não o faz em nome próprio, mas de outrem. Tratando-se de autoridade administrativa, esta exercita poderes em nome da coletividade, que efetivamente os detém como seus. No só prestar contas, função do administrador, não está subsumida a satisfação de sua gestão, que só se exonerará de responsabilidade administrativa e político-administrativa com a deliberação, acolhendo-as como regulares. (CASTRO, 1995, p. 15.)

Na sua condição de agente político e público, o chefe do Poder Executivo responde pelos atos que ele pratica ou deixa de praticar, quando não observadas as determinações previstas em lei.

2.2.10 Do julgamento das contas

Uma preocupação que devemos relatar aqui e aprofundar de maneira mais imperiosa neste trabalho, paira sobre como se procede o julgamento de contas.

O artigo 16 da Lei nº. 8.443/92 diz que o Tribunal de Contas da União julgará as contas:

Art. 16. As contas serão julgadas:

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

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

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

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

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

a) do agente público que praticou o ato irregular, e

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qual quer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

§ 3º Verificada a ocorrência prevista no parágrafo anterior deste artigo, o Tribunal providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis. (CHAVES, 2007. p. 118 – 191)

Analogicamente, é o que se procede também no julgamento de contas dos prefeitos municipais, que tem suas contas e relatórios de gestão analisados pelos Tribunais de Contas Estaduais e pelos Tribunais de Contas Municipais, quando o Município detém este órgão de controle externo em sua estrutura.

Com efeito, quando as contas são examinadas pelo Tribunal de Contas, elas podem ser julgadas como regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

O inciso I do artigo 16 da Lei 8.443/92 explica que as contas são julgadas regulares como demonstram de forma transparente, objetiva e correta dos demonstrativos contábeis e, ainda, a legalidade e economia dos atos praticados pela gestão.

Por outro lado, devem ser julgadas com ressalvas as contas que evidenciam a prática de improbidade administrativa por erro formal do gestor, mas que não gerou prejuízo ao erário.

Se enquadram neste requisito, por exemplo, a construção de uma obra que, apesar de ter sido feita, foi entregue fora do prazo previsto para a sua conclusão; ou ainda, a não apresentação de um documento que, porventura, não pôde ser emitido ou foi extraviado, mas que claramente o serviço foi prestado e é possível comprovar isso de alguma outra forma.

O escritor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em seu livro “Tomada de Contas Especial – Processo e Procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas”, estabelece que um novo entendimento vem admitindo o julgamento de contas como sendo regulares com ressalvas:

Sem observância da literalidade da lei, alguns Tribunais têm enquadrado no julgamento de contas regulares com ressalvas fatos em que houve prejuízo ao erário mas não houve má-fé por parte do agente responsável, fazendo

animus motivo para a descaracterização da irregularidade. Em outros julgamentos ainda, quando não identificada a autoria do fato danoso, as contas têm tido o mesmo julgamento. ” (FERNANDES, 2009. p. 425-426.)

Por fim, se faz necessário analisar o julgamento de contas consideradas irregulares que de acordo com o que preceitua a Lei Orgânica do TCU, e esse é o mesmo entendimento lavado aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. De acordo com os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, são julgadas irregulares as contas que comprovadamente incorreram na prática de atos como:

(a) Omissão do dever de prestar contas; (b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; (c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; e (d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. (FERNANDES, 2009, p. 428)

Em assim sendo, de forma sucinta, esclarecemos como ocorre o julgamento das contas, tendo como referência o procedimento estabelecido pela Lei nº. 8.443/92 que norteia a julgamento de contas pelo TCU e também pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, que são os órgãos responsáveis pela análise das contas dos prefeitos municipais e emitem pareceres técnicos recomendando a aprovação ou rejeição das contas.

2.3 Elegibilidade

Em conformidade com Araújo e Nunes Júnior (2011), a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a CRFB/88, ser elegível é poder usufruir do pleno o Direito Político de ser votado.

Cardozo (2009, p. 125) aponta que o Direito Político é um direito fundamental, descrito no Capítulo IV do Título II da Constituição Federal, dos Direitos e Garantias Fundamentais, que engloba os direitos individuais, coletivos, sociais, à nacionalidade e políticos. É, ao mesmo tempo, o direito à elegibilidade, assim como o dever de “bem representar os cidadãos”.

Fazzio Junior (2011, p. 81) discorre que a elegibilidade pode ser conceituada como

[...] um direito subjetivo de o cidadão poder concorrer a cargos públicos eletivos. Não é um estado indefinido de todos os brasileiros, já que a Constituição Federal estabeleceu requisitos cargo eletivo, que se não atendidos podem levar ao indeferimento do registro aproximando-os de típicos casos de inelegibilidade.

No mesmo sentido, Mascarenhas (2011) aponta que os direitos políticos possibilitam os cidadãos a participarem do governo de seu país de duas formas: através do direito de sufrágio, como eleitores, quando escolhem representantes do povo (prefeitos, governadores, etc.) e pela ocupação de cargos políticos. Os direitos políticos compreendem, portanto, o *jussuffragi* (direito de votar) e o *jus honorum* (direito de ser votado).

Conforme Martins Junior (2016), exercer de maneira plena os direitos políticos é condição imprescindível para a efetivação do exercício da cidadania sob diferentes formas, ou seja, votando e sendo votado; significa o direito de escolher seus representantes; de participar ativamente das decisões de seu município, estado e país.

2.3.1 Condições para a elegibilidade

Na seara dos direitos políticos, existem condições para que o cidadão possa ser considerado elegível. Miranda (2010, p. 40) discorre que

A condição para ser eleitor e votar consiste na inscrição eleitoral válida, o que não se confunde com as condições para se eleger (condições de elegibilidade), enumeradas na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais: nacionalidade brasileira, pelo exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade expressamente indicada para alguns cargos.

Nesse sentido, conforme Pessoa (2013), a elegibilidade constitui-se, então, no credenciamento do cidadão para postulação do registro de candidatura a cargo eletivo.

Em conformidade com o art.14 do § 3º da CF/88, são condições de elegibilidade, na forma da lei, a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária; a idade mínima de trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz e

dezoito anos para Vereador. Vale então ressaltar-se algumas das condições de elegibilidade, tecendo-se alguns comentários acerca das mesmas.

2.3.2 Pleno exercício dos direitos políticos

Inicialmente, é preciso considerar que o pleno exercício dos direitos políticos diz respeito à capacidade eleitoral, seja esta passiva, devendo o cidadão não possuir qualquer restrição concernente a sua capacidade eleitoral passiva, que é o direito de ser votado.

Deste modo, Ferreira (2012) afirma que não se admite a candidatura do cidadão que esteja temporária ou definitivamente privado de seus direitos políticos, o que contraria o desiderato constitucional que requer no âmbito da condição de elegibilidade que o cidadão usufrua de forma integral de seus direitos políticos, sem restrições.

No mesmo sentido, Figueiredo (2011) traz que aquele que perde tais direitos ou os tem suspensos não pode candidatar-se e tampouco exercer com plenitude seus direitos políticos.

2.3.3 Condições de Elegibilidade Implícitas

Esta subtendido no art.14, §3º da CRFB/88 uma nova definição ou condição de elegibilidade estabelecida e adotada pela Justiça Eleitoral. Alguns candidatos que respondem a processos procuram a imunidade através da sua candidatura.

Porquanto, aqueles que respondem a processos criminais, isto é, os que em tese possuem vida pregressa incompatível com o exercício de cargo público, não atendem à exigência constitucional implicitamente imposta pela incidência do princípio da imoralidade.

Pinto (2008, p.32) ressalta:

Na realidade fria dos fatos, os princípios erigidos na Constituição para impedir a investidura no mandato de marginais e de pessoas, comprovadamente, envolvidas em corrupção costumam ter sua efetividade sustada. Com isso, acaba se tornando excessivo o risco da implantação da cleptocracia. O governo dos ladrões. [...] a avaliação da idoneidade moral para quem se propõe a ser candidato é necessária e obrigatória, devendo ser feita através dos simples exames da vida pregressa determinado pela Constituição art.14 § 9º.

Atualmente a confiança na política brasileira encontra-se abalada, devido ao número significativo de escândalos envolvendo políticos e empresários renomados. As regalias e a imunidade política tornam-se aliados para esta impunidade, contribuindo para que este cenário permaneça intacto.

Verifica-se que, para tentar modificar esse quadro, a CRFB/88 passou a exigir a avaliação da idoneidade moral de seus políticos e constituintes, tornando-a obrigatória para que uma melhora ocorresse. Essa foi uma maneira preventiva de tentar diminuir ou evitar que a política brasileira, tivesse em seus representantes, pessoas duvidosas e inadequadas com reputação ilibada.

No entanto, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) permite as candidaturas dos cidadãos com vida pregressa duvidosa, isto é, aqueles contra quem o Estado –o magistrado ainda não reconheceu a culpa, são apenas acusadas. Sendo assim, certamente as candidaturas não são proibidas. No momento que seja declarado sua culpabilidade, sua candidatura será invalidada ou o mesmo, se já eleito, será julgado pelo STF.

As ações da Justiça Eleitoral, a publicidade institucional orientando os cidadãos para que rejeitem os candidatos inadequados, ou seja, com reputação ilibada e a divulgação da lista de candidatos processados por ações de improbidades administrativas ou que possuam contas rejeitadas pelos Tribunais de Contas (TC), em verdade, funcionaram como filtro de acesso aos cargos públicos, servindo ainda de orientação aos eleitores, mediante a ampla divulgação e repercussão de tais medidas.

A impugnação ao registro de candidatura com amparo na análise da vida pregressa dos candidatos decorre de uma tese levantada no TSE pelo Ministro José Delgado, amparado no “Princípio da Moralidade” como Condição de Elegibilidade Implícita, prevista no Art.37, *caput* da CF/88, no qual se lê que a Administração Pública obedecerá ao princípio da moralidade, razão pela qual a idoneidade moral e reputação ilibada devem ser indispensáveis a todo aquele que pretende ascender a cargos públicos.

A doutrina defende a utilização de critérios e objetivos para impugnações de registros (condenação em segunda instância em processo criminal, ação de improbidade, etc.) desde que esteja amparado em irregularidade insanável, como prevê a Lei Complementar nº 64/90.

Pinto (2008, p.67) assevera que: “Os Princípios não são meros acessórios interpretativos, são enunciados que consagram conquistas éticas da civilização e, por isso, estejam previstos na lei, aplicam-se cogentemente a todos os casos completos”.

Esse Princípio da Elegibilidade Implícita é positivamente um valor cuja materialização é ansiosamente almejada pela sociedade de ver o poder político ser exercido por pessoas idôneas.

A renovação do Direito Eleitoral e da representatividade política pode ser assistida pela valorização do Princípio da Moralidade como condição de Elegibilidade Implícita, sem, contudo, ferir a legítima Presunção de Inocência, para que não venha pesar a consciência sobre possíveis excessos ou injustiças.

2.3.4 Sufrágio

A CF/88 expressa em seu art.14 que: “a soberania popular será exercida pelo o sufrágio universal pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos e, nos termos da lei, mediante o plebiscito, referendo e iniciativa popular”.

O sufrágio pode ser definido como o direito que tem o cidadão de eleger, de ser eleito e de participar da organização e da atividade do papel político. É o próprio voto, é a expressão de uma vontade em eleições, é o resultado eleitoral, a vontade expressa pelo colégio de votantes. Sufrágio significa ainda o processo eleitoral como um todo. Sua etimologia é o *suffragium* latino, tendo sua origem pouco esclarecida. A sua raiz esta em *sub* + *fragari* “sob o clamor dos aplausos”, proferidos pelos votantes em ratificação da votação feita (Gaffiot; Torrinha, 2005).

Lago (2015, p.265) enfatiza:

O direito de sufrágio não se reduz a possibilidade de votar e ser votado. Apesar de ser um direito ligado diretamente a um aspecto formal do Estado – tipicamente liberal vez que diz respeito à possibilidade dos cidadãos influenciarem a vontade estatal, ele não pode ser reduzido ao estreito mecanismo de escolha dos nossos representantes.

De acordo com Costa (2010), o direito de sufrágio é materializado pela capacidade de votar e de ser votado, representando, pois, a essência dos direitos políticos devendo ser

visto sob os dois aspectos de capacidade eleitoral, mencionados (ativa e passiva). No entanto, esse direito não restringe ou mesmo diminui a probabilidade de votar e ser votado.

O Direito utilizado no Brasil é o universal, pois assegura o direito de votar a todos os brasileiros, independente das exigências de quaisquer requisitos (condições culturais, econômicas, religiosas, raças, etc.).

Assim Costa (2010) afirma que o direito de sufrágio é o direito de votar. Por outro lado, existe a capacidade eleitoral passiva, o direito de eleger - se para um cargo político (elegibilidade), o direito de ser votado. E a ativa que representa o direito de votar, ou seja, o direito de alistar-se como eleitor (alistabilidade). Ambos comportam para ele o que se chama cidadania.

2.3.5 Inelegibilidade

O Direito Eleitoral aparece no Sistema Brasileiro como um dos mais importantes e interessantes ramo do direito público. A inelegibilidade não deve ser confundida como direito de ser votado.

Ressaltam-se os valiosos ensinamentos do doutrinador Costa (2010, p.189), *inverbis*:

[...] A impossibilidade jurídica de concorrer às eleições é o que denominamos inelegibilidade pouco importando se tal impedimento decorre do fato de não se ter obtido o registro de candidatura.

O registro da candidatura poderá ocasionar a elegibilidade, mas não poderá ser exercido o direito de ser votado. O deferimento do registro de pessoas inelegíveis é uma das causas da deformação da representação popular brasileira no início do século XXI.

A Legislação Brasileira afeta uma restrição à capacidade eleitoral passiva, impossibilitando temporária ou definitivamente, de uma pessoa ser eleita para algum cargo eletivo. Essa restrição do direito político de um determinado indivíduo em ser votado ou de praticar atos de campanha, por forças de circunstância de lei é denominada Inelegibilidade pela CRFB/88.

Pinto (2008, p.5) define:

Elegibilidade é o credenciamento do cidadão para a postulação do registro da candidatura a cargo eletivo. Para a constatação de sua existência, é necessário o preenchimento dos requisitos enumerados no art. 14, § 3º, da CF, a exibição da vida pregressa compatível com a representação popular (art.14 § 9º), a não incidência em incompatibilidade, e tampouco nas hipóteses de inelegibilidade.

Assim, para disputar o mandato eletivo o indivíduo deve preencher determinados requisitos que são indispensáveis a sociedade e não incidir em certas condutas que a *polis* tem como reprováveis.

São vários os doutrinadores que procuram definir a inelegibilidade, dentre eles, destaca-se Figueiredo (2011) e Lago (2015) que determinam a inelegibilidade como a inexistência e perda dos direitos políticos, como se pode observar a seguir.

Segundo Costa (2010, p. 188) a inelegibilidade é a “restrição ou inexistência do Direito Político subjetivo passivo, ao *iushonorum*”.

A inelegibilidade pode ser definida como a advertência real do direito de concorrer às eleições e o detrimento de fazer parte do eletivo.

Medauar (2014) identifica a inelegibilidade como “a perda do direito de ser votado.” Assim, conclui-se que, segundo os dois doutrinadores citados, ser inelegível consiste em restrição, perda de direito de participar, atuar na votação política como candidato.

Segundo Cândido (2008, p. 195), *in verbis*:

Não basta para uma pessoa poder concorrer a qualquer cargo eletivo, que possua ela deverá ter as condições de elegibilidade que foram examinadas. É mister, ainda, que não incida ela em nenhuma causa de inelegibilidade. Estas, ao contrário daquelas figuram em lei ordinária, só podem ser fixadas na própria Constituição Federal ou em lei complementar, tão – somente. Constituem-se em restrições aos direitos políticos e à cidadania, já que por inelegibilidade entende-se a impossibilidade, temporária ou definitiva, de uma pessoa ser eleita para um ou mais cargos eletivos.

Toda e qualquer pessoa ao concorrer a cargo político deve ter condições de elegibilidade segundo a CRFB/88 e Lei Complementar. Visto que ser ilegível vai além das sanções tendo em alguns casos ter efeito jurídico, v.g., as relações do parentesco. (art. 14,§ 7º, CRFB/88).

Pode-se dizer que a inelegibilidade deve ser compreendida como impedimentos à capacidade eleitoral passiva, circunstância que impede ou implica na impossibilidade de o

cidadão pleitear a representação popular. Portanto, a mesma implica na impossibilidade de o cidadão pleitear um mandato eletivo por ausência de aptidão, por lhe ser negado o direito de representar os demais cidadãos.

A inelegibilidade das condições constitucionais surge como exceção constitucional e infraconstitucional, dentro do contexto normativo vigente.

Ressalta-se, dentro das inelegibilidades, a autodesincompatibilização (o próprio titular do mandato se afasta temporariamente ou definitivamente). E ainda a heterodesincompatibilização, na hipótese de afastamento do titular do mandato eletivo para não atingir ou mesmo contaminar a elegibilidade de um parente, cônjuge e das demais pessoas referidas no § 7º do art. 14 da Constituição da República Federativa Brasileira (CRFB).

Os registros de pessoas inelegíveis que ascenderam no cenário brasileiro no início do século XXI demonstraram que esses candidatos não possuem dignidade para o exercício do mandato, transformando o Congresso Brasileiro em espaço propício para a prática de ações à margem da Lei. Diversas CPIs atestaram que as emendas parlamentares são fontes de excelência de corrupção no Legislativo Brasileiro.

O registro de pessoas inelegíveis é uma realidade decorrente de não ter atribuição ao Princípio Constitucional, que exige para seu deferimento vida pregressa compatível com a magnitude da representação popular. As condições de elegibilidade são pressupostos para o registro de candidatura. Sem elas, a Justiça Eleitoral não poderá deferir o pedido de registro, negando assim que o nacional possa obter a elegibilidade.

2.3.6 Da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas pelo Tribunal de Contas

Inicialmente, se faz necessário destacar que a alínea “g” do inc. I do Art.1º da Lei Complementar nº 64/90, versa claramente sobre a inelegibilidade por julgamento de contas irregulares em decisões proferidas pelos tribunais de contas.

Art. 1º São inelegíveis:

I –Para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as

eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

Com a transcrição do artigo acima, notamos que claramente que com a alteração feita pela Lei Complementar 135/2010 na alínea “g”, inciso I do artigo 1º da Lei 64/90, não deixou dúvidas quanto a possibilidade de inelegibilidade de agentes públicos por rejeição de contas, entretanto, alteração feita deixou algumas ressalvas e fez algumas restrições quanto aos efeitos no âmbito eleitoral destas decisões.

A Lei estabeleceu que, para o caso de inelegibilidade por rejeição de contas, é necessário a comprovação de ato doloso de improbidade administrativa praticado pelo agente público, e mais ainda, é preciso demonstrar que a irregularidade administrativa praticada por ele é insanável, ou seja, não é passível de correção.

Com efeito, a Lei 8.429/92 descreve as práticas de improbidade administrativa, servindo ela como referência para a classificação dos atos de improbidade administrativa, estabelecendo os atos ditos como de irregularidade insanável para efeitos da Lei Complementar 135/2010 e para a Lei 64/90, no que tange a inelegibilidade do prefeito municipal ou qualquer outro agente público, que tenha tido suas contas rejeitadas.

O enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e o atentado contra os princípios da administração pública são os atos de improbidade administrativa elencados na Lei 8.429/92. A prática de algum destes atos gera a dita irregularidade insanável e a consequente rejeição de contas do gestor.

Não bastando a natureza insanável da irregularidade, é necessário analisar também a comprovação da má-fé do gestor na prática do ato, ou seja, o dolo, que é elemento essencial e deve ser provado por fatos e elementos incontestáveis.

2.3.7 Do dolo e do juízo de insanabilidade das irregularidades

A divulgação da lista pelo Tribunal de Contas dos Agentes Públicos que tiveram suas contas rejeitadas e por isso se tornaram inelegíveis, por isso não poderão concorrer a cargo eletivo nas eleições subsequentes, foi um avanço importante no jogo democrático eleitoral no

Brasil, entretanto, se faz necessário antes a luz do que preceitua a Lei Complementar 135/2010, fazer um juízo de valor quanto a insanabilidade dos atos praticados pelo gestor.

Sendo assim, convém caracterizar a irregularidade insanável, nos moldes da Lei 135/2010. Sobre isso, Edson Resende Castro assim conceitua:

(...) irregularidade insanável, capaz de gerar a inelegibilidade desta alínea [alínea “g”], é aquela que traz em si a nota da improbidade administrativa, por causar prejuízo ao patrimônio público, possibilitar o enriquecimento sem causa ou atentar contra os princípios norteadores da Administração. (CASTRO, 2010. p. 137-138.)

Dessa forma, não são todos os tipos de irregularidades que retiram a capacidade do agente político de poder se candidatar a algum cargo eletivo, uma vez que, como já mencionamos de forma reiterada, é necessário a comprovação da prática dolosa e da irregularidade insanável.

Uma mera falta de uma nota promissória não pode ser configurada como ato insanável; contudo, a fraude em um processo licitatório sim, sendo ato insanável classificado como ato de improbidade administrativa.

Com efeito, é necessário fazer essa simetria, não aplicando ao gestor uma pena desproporcional que lhe cause um dano irreparável. O tribunal de contas não tem o poder de fazer essa classificação do ato quanto a sua natureza dolosa, uma vez que isso deve ser discutido na esfera judicial, cabendo ao tribunal de contas, como órgão técnico auxiliar, emitir pareceres técnicos que irão corroborar com a tese da rejeição de contas.

O Supremo Tribunal Federal assim já decidiu no julgamento do Mandado de Segurança 22.087/2:

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. (CASTRO, 2010, p. 140)

Dessa forma, como se pode ver a rejeição das contas gera, sem dúvida, a inelegibilidade do gestor, que assim não poderá se candidatar, entretanto, só a justiça eleitoral terá a prerrogativa de dizer se o pretense candidato terá condições de participar do pleito ou não, a cabendo ela toda análise no tocante a conduta do agente no que tange a insanabilidade do ato e quanto a comprovação do elemento doloso.

Neste sentido, é pacífico o entendimento do Tribunal Superior eleitoral quanto a possibilidade de elegibilidade do candidato que teve suas contas rejeitadas, mas que não teve comprovada a natureza insanável e dolosa do ato praticado por ele.

Nessa mesma esteira, é o entendimento do Ministro Felix Fischer:

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSOS ESPECIAIS. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2008. INTEMPESTIVIDADE. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CONFORMADORES DE IRREGULARIDADE INSANÁVEL. ELEGIBILIDADE. NÃO-PROVIMENTO.

[...]

3. Quanto ao segundo regimental, o e. TSE já decidiu que "como a regra é a elegibilidade do cidadão, na ausência de elementos nos autos que permitam aferir a insanabilidade dos vícios relativos às contas rejeitadas, não há como se reconhecer a inelegibilidade do art.1º, I, g, da LC nº 64/90" (REsp 30.358/RN, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, sessão de 17.10.2008)

(TSE. Relator Ministro Felix Fischer. AgRREsp nº 33867, Acórdão 26/11/2008, Publicada em sessão 26/11/2008)

Com efeito, no ato do registro da candidatura deverá estar demonstrada a natureza insanável dos atos praticados pelo gestor que teve as contas rejeitadas não sendo, portanto, o simples fato da rejeição de contas elemento para o indeferimento do registro de candidatura.

Assim também endente o Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira:

ELEIÇÕES 2008. RECURSO ESPECIAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. DECISÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE. EXIGÊNCIA. VÍCIOS INSANÁVEIS. CONTAS DE CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS.

1. Não se pode considerar, para fins de inelegibilidade, a rejeição tácita das contas, em virtude de omissão da Câmara Municipal na apreciação do parecer da Corte de Contas, sendo necessário que haja manifestação expressa do órgão competente. Precedente.

2. Não havendo nos autos o inteiro teor da decisão da Corte de Contas, não há como se concluir pela insanabilidade das irregularidades.

3. Como a regra é a elegibilidade do cidadão, na ausência de elementos nos autos que permitam aferir a insanabilidade dos vícios relativos às contas rejeitadas, não há como se reconhecer a inelegibilidade do art. 1º, I,g, da LC nº 64/90

(TSE. Relator Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, AgRREsp nº 34444, Acórdão. Publicado em sessão 13/11/2008.)

O entendimento que me afeiçoou é o de que apenas a justiça eleitoral tem a prerrogativa de determinar a elegibilidade ou não do agente público e ainda, medir o grau insanável do ato que ensejou a rejeição de contas, servindo o tribunal de contas apenas como

órgão auxiliar que emitiu o parecer técnico e que dará base para a decisão final que será proferida pela Justiça Eleitoral.

Destaco também que caberá à justiça eleitoral decidir se houve ou não dolo no ato que o agente praticou, sendo que, restando não comprovado elemento dolo não a de se falar em inelegibilidade ou rejeição de contas em decorrência deste ato, não podendo o agente ser colocado na lista de inelegíveis e devendo ter o seu pedido de registro de candidatura deferido.

2.3.8 Competências acerca das contas dos chefes do executivo

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 84 dispõe acerca da emissão de parecer prévio sobre as contas dos chefes do Poder Executivo, as quais são apreciadas diretamente pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, como segue:

Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...] *omissis*

XXIV – prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.

Nesse sentido, Mascarenhas (2011) traz que as contas de gestão de chefes do Poder Executivo são julgadas pelo Poder legislativo, após parecer prévio dos Tribunais de Contas, diferentemente das contas comuns dos ordenadores de despesas, que são julgadas pelos Tribunais de Contas, sem participação parlamentar.

Observa-se assim, conforme Figueiredo (2011), que para que seja efetuada a prestação de contas dos chefes do Poder Executivo é necessário um parecer prévio por parte dos Tribunais de Contas, que o submetem ao Congresso Nacional, Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal, com base no art. 71, inciso I da CRFB/88.

Em caso de omissão do chefe do Poder Executivo na prestação de contas, poderá, de acordo com os art. 34 e 35 da CRFB/88 ocorrer uma intervenção junto aos entes.

3 MÉTODOS E TÉCNICA DE PESQUISA

A pesquisa empírica do presente trabalho foi operacionalizada no âmbito municipal de Alto Horizonte, buscando por meio de entrevista com perguntas estruturadas, a coleta de dados de informações correlatas ao Controle Interno Municipal, especificamente no tocante ao mecanismo de defesa da Administração.

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

Conforme a doutrina da área, a pesquisa é uma investigação sistemática, controlada, empírica e crítica, com proposições hipotéticas sobre as supostas relações existentes entre os fenômenos naturais.

Foi optado, como método de pesquisa, a descritiva, utilizando-se do método de abordagem qualitativo.

Esta pesquisa tem importância para realização de consultas futuras de pesquisadores, que podem coletar dados e indicar soluções para os problemas encontrados.

3.2 Caracterização da organização, setor ou área *locus* do estudo

A pesquisa foi realizada no âmbito do Controle Interno da Prefeitura Municipal de Alto Horizonte.

Como exemplo para a pesquisa proposta, me utilizarei da cidade em que resido atualmente, Alto Horizonte. É um município brasileiro no interior de Goiás, no norte do Estado. Fundada em 1991, conta, atualmente, com 6.218 habitantes. O município possui o maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Goiás, chegando a mais de 150 mil reais por habitante graças a exploração mineral. Instalada no município desde 2006, a empresa *Yamana Gold – Mineração Maracá Inc.* extrai da mina local ouro e sulfeto de cobre e, em menor escala, nióbio, bauxita e manganês.

Em 2008, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior fez um levantamento, em que apontou o município de Alto Horizonte como o maior exportador do

estado, movimentando expressivos 500 milhões de dólares. Mesmo com o maior PIB *per capita*, Alto Horizonte ocupa a 30ª posição no ranking geral goiano. Apesar do pouco tempo de existência, o município conseguiu, em 10 anos, dobrar a renda da população e alcançar ótimos níveis de desenvolvimento na saúde, educação e de qualidade de vida.

3.3 Participantes da pesquisa

Fora selecionada para participação da pesquisa e na coleta de dados 01 (um) ex-Secretária Municipal de Controle Interno do município de Alto Horizonte – GO, compreendendo o período de 02 de janeiro de 2017 à 22 de maio de 2018.

A pesquisa representa uma entrevista ao ex-secretário de Controle Interno, com 03 perguntas estruturadas, visando obter informações acerca da funcionalidade do Controle Interno no Município, a sua demanda e efetividade no controle junto aos tribunais.

3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevista, com método qualitativo, representando um questionamento com as seguintes perguntas estruturadas:

1. Em que pese o fato do prefeito ser um agente público investido em cargo de natureza política e, em virtude disso, sujeito a responder por atos de improbidade administrativa por ele praticados ou que tenha dado causa (não ficando essa responsabilização na esfera cível, podendo se estender ao âmbito penal e ainda o campo eleitoral), como você vê o papel do Controlador Interno corroborando para com a probidade de todos os atos, e por assim dizer, ‘controlar’ esses atos?

2. Você acredita que pode haver uma parceria de tal controle entre o legislativo municipal e a Controladoria?

3. Descreva, de forma clara, a atuação do Controle Interno, enquanto responsável por aquele órgão, nas prestações de contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevista com perguntas estruturadas no dia 16/05/2019, por meio presencial, nas dependências do prédio da Prefeitura Municipal de Alto Horizonte.

A análise de conteúdo dos materiais coletados se deu de forma descritiva, por meio da ótica subjetiva do entrevistado.

4 RESULTADOS

PERGUNTA 01: Em que pese o fato do prefeito ser um agente público investido em cargo de natureza política e, em virtude disso, sujeito a responder por atos de improbidade administrativa por ele praticados ou que tenha dado causa (não ficando essa responsabilização na esfera cível, podendo se estender ao âmbito penal e ainda o campo eleitoral), como você vê o papel do Controlador Interno corroborando para com a probidade de todos os atos, e por assim dizer, ‘controlar’ esses atos?

A Controladoria, bem estruturada, com efetiva independência, pode ser um instrumento de controle e proteção dos atos praticados pelo prefeito e gestores.

PERGUNTA 02: Você acredita que pode haver uma parceria de tal controle entre o legislativo municipal e a Controladoria?

Sem dúvidas. Inclusive, deveras essencial para uma boa comunicação entre o poder executivo e poder legislativo, e conseqüentemente, no próprio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO.

PERGUNTA 3: Descreva, de forma clara, a atuação do Controle Interno, enquanto responsável por aquele órgão, nas prestações de contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO.

O parecer do Controle Interno é o primeiro instrumento essencial para a chancela da gestão e governo da administração no âmbito do TCM/GO. Sem o parecer afirmativo para aprovação dos atos e despesas públicas realizados, de forma clara, nenhum ato do prefeito e dos gestores é aprovado, e conseqüentemente, terão seus balancetes reprovados no Tribunal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

É de suma relevância a abordagem da Constituição Federal de 1988, pois, com advento da mesma, ocorreu uma verdadeira ruptura da ordem jurídica brasileira. Atos costumeiros na Administração Pública que eram realizados de forma absolutamente legal dentro da legislação da época, se fosse enquadrados hoje, na moderna ideia de administração, nos controles eficazes da Administração, nos princípios constitucionais da administração pública, ver-se-á que muito pouco sobraria que não fosse enquadrado, seja na Lei de Responsabilidade Fiscal seja na Lei de Improbidade Administrativa ou em diversas outras leis, porque havia outra mentalidade de gerência da coisa pública, havia outra mentalidade na condução dos negócios políticos e havia muito menos controle, havia muito menos eficácia material do controle, havia o controle formal, mas, a eficácia dos controles era muito menor.

Também foi a Constituição Federal de 1988 que trouxe a noção de ato de improbidade para o texto constitucional, e a necessidade do legislador regulamentar, punindo aquele que pratica a improbidade administrativa. Então se alterou o eixo de interpretação.

A partir da vigência da CRFB/88, tem-se uma atuação mais efetiva do Ministério Público na defesa da probidade da Administração. Através do art. 37 § 4º, preceitua-se a ação na improbidade, e o art. 129, inciso II prevê que cabe ao Ministério Público zelar pelo respeito dos Poderes Públicos aos preceitos constitucionais.

A edição da Lei nº 8.429/92, também denominada "Lei de Improbidade", dispôs sobre um extenso rol de sanções a serem aplicadas aos agentes públicos que apresentem desvios comportamentais incompatíveis com a gestão da coisa pública. Tais sanções têm natureza cível e serão aplicadas por um órgão jurisdicional, o que demonstra que a Lei nº 8.429/92 representa valioso instrumento para assegurar-se a probidade administrativa, garantindo-se, assim, a incolumidade do patrimônio público e o respeito aos princípios da administração pública.

Os efeitos dos atos que importam em improbidade são: o enriquecimento ilícito, a lesão ao erário e a violação dos princípios regentes da Administração Pública, sendo que a única modalidade de ato de improbidade que admite a forma culposa é a lesão ao erário, visto que as outras necessitam do dolo do agente público. A Lei 8.429/92 (a Lei de Improbidade Administrativa) representa um grande avanço no combate a corrupção, embora ainda esteja longe de solucionar o problema.

Por seus efeitos nocivos e ilícitos, a corrupção administrativa ou improbidade administrativa deve ser combatida e evitada. Necessário se faz o desenvolvimento de um

processo de conscientização da sociedade para diminuir a tolerância à sua ocorrência e consequentemente a eliminação da impunidade.

No tocante aos princípios delineados no presente trabalho, tornam-se evidente o seu papel fundamental na ordem jurídica. Os princípios expressam os valores e o sentido pelo qual um ordenamento existe. A lógica jurídica parte dos princípios em direção às regras. Os mesmos constituem a substância do direito, o que lhes confere plena normatividade, uma vez que orientam a interpretação das regras jurídicas, permitem ou proíbem condutas.

Os direitos políticos são direitos fundamentais, constantes na Constituição Brasileira e dos quais podem usufruir os cidadãos que estejam em condições de elegibilidade, ou seja, direito de votar e ser votado e regulamentam o regime de elegibilidade e inelegibilidade.

São condições de elegibilidade a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos. Estão em condições de elegibilidade. Significam preencher alguns requisitos constitucionais, previstos no art. 14 § 3 da Constituição Federal de 1988, com vistas ao pleno exercício dos direitos políticos.

A perda ou restrição dos direitos políticos implicam na inelegibilidade, que é uma sanção aplicada àqueles que violam as leis e estão adstritos às normas constitucionais e lei complementar LC 64/90, como forma de contribuição para a lei de inelegibilidade.

Entre as hipóteses de inelegibilidade destaca-se a que decorre da desaprovação de contas públicas, pelos agentes responsáveis pelos bens e recursos financeiros, que têm por obrigação de prestar contas, papel que incumbe, precipuamente, ao controlador interno da administração municipal (entrevistado).

Os Tribunais de Contas são os instrumentos que aferem se houve ou não improbidade administrativa dos gestores públicos, constituído de instrumentos para o controle da administração pública, determinando a legitimidade das condutas administrativas.

Entre as atribuições dos Tribunais de Contas destacam-se a fiscalização de controle externo, retirada do registro prévio das despesas e a implantação do controle posterior, entre outras. O poder Legislativo age conjuntamente com as Cortes de Contas com vistas ao controle externo da Administração Pública.

A obrigação de prestar contas perante o poder público é obrigatória a todo e qualquer agente físico ou jurídico que faça uso, arrecade, gerencie ou administre bens e valores públicos, assumindo em nome do Estado, obrigações de natureza.

Cada Poder Legislativo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, procede à análise das contas dos chefes do Poder Executivo.

No que concerne à esfera municipal, o parecer prévio do Tribunal de Contas não possui apenas caráter opinativo e somente poderá ser desconstituído com o voto de dois terços do número de integrantes da Câmara Municipal.

A desaprovação de contas públicas ocorre, também, por meio de decisão irrecorrível por órgão competente, conforme determina a alínea “g” do inciso I do artigo 1º da Lei de Inelegibilidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê expressamente, em seu artigo 37, o dever de moralidade a que devem se curvar os agentes públicos, quaisquer que sejam suas funções. O parágrafo quarto do mesmo artigo impõe sanções àqueles que declinarem desse modelo ético. O legislador constituinte, em diversas oportunidades, dispõe acerca dos crimes de responsabilidade, infração com caráter estritamente político imputava a um limitado número de indivíduos, em razão da função por eles exercida, demonstrando o claro propósito de impedir que aqueles que demonstrem inaptidão continuem a ocupar os mais altos cargos públicos da nação.

A aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa não é percebida no contexto atual. O que se vê é justamente o contrário, os maus políticos, apesar de terem cometido diversos ilícitos, fraudes e desvios de dinheiro, continuam sendo eleitos pelas pessoas que deveriam repugná-los, excluí-los da política, mas devido à falta de instrução da grande maioria da sociedade e a influência desses mesmos políticos, acabam por elegê-los.

Assim, é de suma importância o eficiente e eficaz combate a improbidade, através de uma efetiva atuação do Poder Judiciário, para tentar reduzir ao máximo as condutas adversas dos agentes públicos, aplicando-lhes a Lei de Improbidade Administrativa de forma a evitar a impunidade que todos os maus administradores, agentes públicos, políticos, terceiros, supostamente possuem.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de Abr. de 2019.

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.

BRASIL. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

BRASIL. TCU. **Direito Eleitoral**. Disponível em:<http://www.tse.gov.br/internet/institucional/glossarioeleitoral/termos/direito_eleitoral.htm>. Acesso em: 07 Abr. 2019.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. 1. Ed. brasileira, t. II/684. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CANDIDO, Joel J. **Inelegibilidades no Direito Brasileiro**. 2.^a Ed. São Paulo: Edipro, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2014.

CASTRO, Edson Rezende de. **Inelegibilidade Decorrente de Rejeição de Contas Públicas**. In: CASTRO, E. R; OLIVEIRA, M. R; REIS, M. J. Ficha Limpa: Lei Complementar nº. nº. 135/2010, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. Bauru, SP: Edipro, 2010.

CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CASTRO, Nilo de. **Julgamento das Contas Municipais**, ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1995

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública - 1ª edição** - Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2007.

- COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade administrativa**. Brasília: Brasília jurídica, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- DIAS, Wladimir Rodrigues. **Curso Prático de Direito Administrativo**, Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- FERNANDES, J. U. Jacoby. **Tomada de Contas Especial**. Belo Horizonte. Fórum, 2009.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva. V. 1. 2011.
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores**. 6ª ed. rev. São Paulo: EDIPRO, 2012.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Responsabilização por atos de improbidade**. In: Revista de Direito Administrativo Aplicado. Gênese Editora, 2011.
- LAGO, Alexandre Maia, et all. **Compêndio Legislativo: normas de interesse municipal**. São Luís: Ed. Aquarela, 2015.
- MARTINS JR, wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva. 2016.
- MATTOS, M. R. G. **Do Excessivo Caráter Aberto Da Lei de Improbidade Administrativa**. Interesse Público. Porto Alegre: Notadez, ano 6, nº. 29 jan/fev. 2005, p. 139-164.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 15ª ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 35ª Ed,2009;
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 1ª edição. São Paulo: Forense, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2016.

NEIVA, José Antônio Lisboa. **Improbidade administrativa: legislação comentada artigo por artigo- doutrina, legislação e jurisprudência**. 2ª edição, Niterói- RJ: Ed. Impetus, 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**, Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2015.

PAZZAGLINI FILHO et al. **Improbidade administrativa**. Aspectos jurídicos da defesa do Patrimônio Público. 3 ed. São Paulo: Atlas. 2008.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal – noções gerais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte. Del Rey, 2006

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOURINHO. Rita Andréa Rehem Almeida. **Discricionariedade Administrativa: ação de improbidade & controle principiológico**. 1º ed., 2º. Tir.: Curitiba, Juruá: 2015.

TSE. Relator Ministro Felix Fischer. **AgRREsp nº 33867**, Acórdão 26/11/2008, Publicada em sessão 26/11/2008.

TSE. Relator Ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, **AgRREsp nº 34444**, Acórdão. Publicado em sessão 13/11/2008.

APÊNDICES

Apêndice A - Perfil do Entrevistado

NOME	Lúcio Ramos Rozado
IDADE	33
CARGO	Secretário Municipal de Controle Interno
PERÍODO DE OCUPAÇÃO	02/01/2017 à 22/05/2018
CARGO ANTERIOR	Servidor Efetivo - Fiscal Municipal
DATA DA ENTREVISTA	16/05/2019

1. IDENTIFICAÇÃO:

Autor: DANYELA LARESSA LEMOS REIS		
RG: 6060399	CPF: 037.385.761-69	E-mail: danylarena@hotmail.com
Telefone:	Celular: (62) 98162-2579	Data de apresentação:
Título: Julgamento de Contas do Prefeito e os seus Efeitos de Inelegibilidade à luz da gestão pública		
Palavras-chave: Julgamento. Contas. Prefeito. Inelegibilidade. Improbidade. Gestão pública.		
Curso: Gestão Pública Municipal	Departamento: FACE/UnB – Faculdade de Administração, Contabilidade e economia	
Tipo: () Graduação - Licenciatura () Graduação - Bacharelado () Graduação - Dupla Habilitação (X) Especialização		Orientador: Olinda Maria Gomes Lesses

2. INFORMAÇÃO DE ACESSO AO DOCUMENTO:

Liberação para publicação: (X) Total () Parcial ^{1,2,3,4}
Em caso de publicação parcial, especifique os capítulos a serem retidos:
Observações: ¹ É imprescindível o envio do arquivo em formato digital da <u>monografia completa</u> , mesmo em se tratando de publicação parcial. ² A solicitação de publicação parcial deve ser feita mediante <u>justificativa</u> lícita e assinada pelo <u>orientador do trabalho</u> , que deve ser entregue juntamente com o termo de autorização. ³ A restrição poderá ser mantida por até um ano a partir da data de autorização da publicação. Para a extensão desse prazo deve ser solicitada novamente junto à UnB-BCE. ⁴ O resumo e os metadados ficarão sempre disponibilizados.

3. LICENÇA:

DECLARAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO NÃO-EXCLUSIVA

O referido autor:

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à Universidade de Brasília os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade de Brasília, declara que cumpriram quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

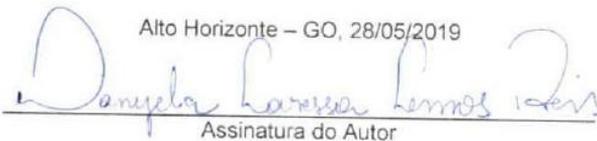
LICENÇA DE DIREITO AUTORAL

Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação, autorizo a Biblioteca Digital de Monografias (BDM) da Universidade de Brasília a disponibilizar meu trabalho de conclusão de curso por meio do site bdm.unb.br, com as seguintes condições: disponível sob Licença Creative Commons 4.0 International, que permite copiar, distribuir e transmitir o trabalho, desde que seja citado o autor e licenciante. Não permite o uso para fins comerciais nem a adaptação desta.

A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.

Caso o autor opte por outra forma de licença, pedimos que entre em contato com o Setor de Gerenciamento da Informação Digital (GID) da Biblioteca Central da UnB, no telefone 3107-2687.

Alto Horizonte – GO, 28/05/2019


Assinatura do Autor