

O PODER LEGISLATIVO E O DEVER DE MOTIVAÇÃO NO JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO EXECUTIVO

Flávio Freire de Oliveira¹

RESUMO: A motivação dos atos administrativos erige-se como pressuposto de validade desses atos no Direito Administrativo brasileiro. Esse pressuposto ganha tom de indispensabilidade quando de sua aplicação no julgamento de contas do Chefe do Executivo, conforme dispõem os artigos 49, IX e 71, I, ambos da Constituição da República de 1988, por se tratar de garantia para aquele que tem suas contas julgadas, bem como para evitar que o julgamento do Legislativo seja político, desvirtuando a finalidade do instituto. O presente estudo objetiva explicitar a necessidade de motivação do julgamento realizado pelo Legislativo sobre as contas do Chefe do Executivo. É imprescindível que decisões administrativas que acarretem consequências graves, como é o caso da inelegibilidade do agente político, sejam devidamente motivadas, consoante ocorre no âmbito do processo judicial. Para se concluir pela necessidade da motivação, forma objeto de análises no presente trabalho a definição de ato administrativo, a motivação do ato como pressuposto de sua validade, as peculiaridades do julgamento das contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo, bem como a mais grave penalidade imposta em decorrência da rejeição das contas, qual seja, a inelegibilidade do agente político.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo. Julgamento de Contas. Inelegibilidade.

ÁREA DE INTERESSE: Direito Administrativo; Direito Financeiro.

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica objetiva demonstrar a necessidade de fundamentação (motivação) no julgamento realizado pelo Poder Legislativo das contas do Chefe do Executivo, como garantia constitucional de sua validade.

Ao dispor no art. 49, IX², ser competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente, a Constituição da República atribui competência jurisdicional ao Poder Legislativo para decidir sobre a aprovação ou rejeição das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, como decorrência do exercício do controle externo, após a apreciação e emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas (art. 71, I, CR³).

Essa competência é exercida pelo Congresso Nacional na esfera federal, pelas Assembleias Legislativas nos Estados e pelas Câmaras Legislativas Municipais nos Municípios, auxiliados, respectivamente pelo Tribunal de Contas da União, pelos Tribunais de Contas Estaduais e pelos Tribunais de Contas Municipais, onde houver.

A pesquisa objetiva demonstrar que a motivação do julgamento realizado pelo Legislativo sobre as contas anuais do Chefe do Executivo é imprescindível à sua validade, não obstante a realidade evidenciar que em muitos julgamentos, principalmente nos que ocorrem na esfera municipal, as contas são rejeitadas sem a de-

vida fundamentação (motivação) da decisão, as quais são alicerçadas em rixas políticas e espírito revanchista que resgatam uma história pré-democrática, incompatível com o atual Estado Democrático de Direito e com a Constituição da República de 1988.

Considerando que o resultado do julgamento provoca significativos efeitos na esfera de direitos do agente político, como é o caso da inelegibilidade para qualquer cargo em caso de rejeição das contas, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, por força do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64/90⁴, o presente trabalho tomou por análise, também, as alterações introduzidas no referido dispositivo legal em virtude da publicação da Lei Complementar n. 135/10, a denominada “Lei Ficha Limpa”, posto que a elegibilidade dos agentes políticos em decorrência da rejeição das contas foi alvo de substanciais alterações.

A metodologia utilizada decorreu de investigação jurídico-exploratória e descritiva, após análises das teorias do ato administrativo e constatação da necessidade de sua fundamentação (motivação).

Também foram analisadas normas da Constituição da República de 1988, da Lei Complementar n. 64/90 pré e pós alterações introduzidas em decorrência da Lei Complementar n. 135/10.

A investigação também se pautou em estudos de precedentes jurisprudenciais dos Tribunais pátrios.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos, os quais comportaram subdivisões.

No primeiro capítulo, busca-se conceituar ato e processo administrativos, bem como analisar as teorias sobre a necessidade de fundamentação (motivação) como requisito de validade do ato administrativo (e também das decisões no processo administrativo).

No segundo capítulo, procura-se expor como ocorre o julgamento das contas do Chefe do Executivo no âmbito do Poder Legislativo, as características do parecer do Tribunal de Contas e sua não vinculação à conclusão final do Legislativo quando do julgamento das contas. Mostra-se, especificamente, que a fundamentação (motivação) é pressuposto de validade do julgamento proferido pelo Poder Legislativo.

O terceiro capítulo demonstra as várias responsabilidades incidentes na pessoa do Chefe do Executivo em decorrência do julgamento das contas, principalmente nos casos de rejeição de suas contas pelo Poder Legislativo.

No quarto capítulo, dispõe-se sobre questões específicas relacionadas aos critérios de elegibilidade, notadamente pela análise do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64/90. Busca-se fazer um comparativo entre a redação originária do dispositivo normativo e sua alteração com o advento da Lei Complementar n. 135/10, a denominada “Lei Ficha Limpa”.

Por fim, esclareça-se que este estudo não possui o objetivo de esgotar todos os aspectos jurídicos sobre o tema em análise, senão procurar contribuir para a formação do pensamento daqueles que se interessam pelo direito municipal.

2. PRIMEIRO CAPÍTULO – ATOS ADMINISTRATIVOS E FUNDAMENTAÇÃO (MOTIVAÇÃO)

2.1 – Definições de ato administrativo

Em sentido amplo, ato administrativo é todo ato praticado no exercício da função administrativa, ou seja, é um ato da administração. O conceito de que os atos administrativos são oriundos somente dos órgãos administrativos (utilizando critério subjetivo, orgânico ou formal) é arcaico, pois desconsidera os atos de origem no Legislativo e no Judiciário no exercício de função administrativa.

Pela ótica do critério objetivo, funcional ou material, os atos administrativos são aqueles praticados no exercício concreto da função administrativa. Cretella Júnior define ato administrativo baseando-se no conceito de ato jurídico. Para o teórico, o ato é a manifestação da vontade estatal, por seus representantes, com objetivo imediato de criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas em matéria administrativa.

Segundo o conceito de ato administrativo fornecido pela teoria de Di Pietro, pode-se entendê-lo como a declaração do Estado ou

de quem o represente que produz efeitos jurídicos imediatos, com a observância da lei, sob o regime jurídico de Direito Público e sujeita ao controle pelo Poder Judiciário. (DI PIETRO, 2001, p. 181).

Para Celso Ribeiro de Bastos, ato administrativo deve ser entendido como o ato jurídico que produza efeitos num caso concreto, praticado pela Administração Pública, enquanto Poder Público, isto é, fazendo valer sua autoridade, porém, atendendo aos interesses determinados pela lei e individualizado por características próprias. (BASTOS, 2001, p. 106).

Em síntese às teorias acima apresentadas, ato administrativo é a declaração de vontade do Estado, oriunda do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, ou de seus representantes no exercício de função administrativa, produzindo efeitos imediatos em conformidade com a lei, no intuito de atender o interesse público. Essa declaração de vontade do Estado se faz presente em várias circunstâncias, e sempre que ofenda a Lei, o ato administrativo estará sujeito ao controle judicial.

Por sua vez, processo administrativo significa o encadeamento sucessivo de fatos logicamente e juridicamente interligados que visa uma decisão administrativa final como exposição da vontade da Administração Pública, estando sujeito aos mesmos princípios que regem o processo judicial, como o princípio da motivação, do contraditório e da ampla defesa.

Na teoria de Robertônio Santos Pessoa, processo administrativo é definido como:

uma sucessão encadeada de atos, juridicamente ordenados, destinados todos à obtenção de um resultado final, que consubstancia uma determinada decisão administrativa. O procedimento é, pois, composto de um conjunto de atos, interligados e progressivamente ordenados em vista da produção de um resultado final. A observância do procedimento, na concatenação de atos legalmente previstos, é imperioso para a legalidade e legitimidade da decisão a ser tomada. Todos os atos da cadeia procedimental destinam-se à preparação de um único provimento, que consubstancia e manifesta a vontade da Administração em determinada matéria. (PESSOA, 2001).

Não há dúvidas quanto à necessidade de fundamentação (motivação) dos atos e das decisões nos processos administrativos, haja vista ser através dela a efetividade do controle da legalidade e da finalidade ali contida.

2.2 A fundamentação (motivação) dos atos administrativos e das decisões em processo administrativo como pressuposto de sua validade

Após a conceituação de ato e processo administrativo, busca-se demonstrar o dever de motivação de qualquer ato ou decisão em processo administrativo.

Além de ser um requisito legal e pressuposto de qualquer ato administrativo de decisão, a motivação se constitui como um dos pilares do Direito Administrativo. Adquire, em comunhão com outros princípios do Direito Público, o status incontestado de princípio do Direito Administrativo, obrigando-a a indicar os fundamentos (de fato e de direito) de suas decisões.

Algumas teorias que debatiam sobre a exigência de motivação apenas nos atos discricionários foram superadas na atualidade por entendimentos segundo os quais a obrigatoriedade da motivação deve estar presente em qualquer modalidade de ato.

A exigência de motivação se explica pela circunstância de somente ela permitir o controle de legalidade dos atos administrativos pelo Judiciário, pois não se pode julgar se um ato foi lícito, justo ou razoável, se inexistente sua motivação.

Carlos Ari Sundfeld teoriza ser a fundamentação indispensável, constituindo sua falta ou emissão defeituosa causa de invalidade do ato. Segundo ele, todos os atos administrativos devem guardar motivação, não cabendo distinguir entre atos vinculados e discricionários, negativos ou positivos, revocatórios ou não (RDP, 75/127).

Motivar, como ensinado por Ramón Real, é exigência de uma administração democrática. Sem motivação não se concebe o Estado Democrático de Direito, pois o mínimo que os cidadãos – e aí se inclui o Chefe do Executivo – podem exigir é conhecer os motivos e razões das decisões tomadas pela Administração (RDP, 6/17).

Intimamente relacionado com o princípio da motivação está o princípio da razoabilidade. Pois, ao se conhecer os motivos que levaram o Poder Público a tomar determinada decisão, observa-se se tais motivos foram ou não razoáveis. Como lembrado por Di Pietro:

A irrazoabilidade, basicamente, corresponde à falta de proporcionalidade corresponde à falta de correlação ou de adequação entre os meios e os fins, diante dos fatos (motivos) ensejadores da decisão administrativa. [...] A matéria é particularmente relevante quando se trata de sanções disciplinares ou de medidas de polícia, umas e outras excessivas ou sem qualquer correlação com os fins visados pelo ordenamento jurídico. (DI PIETRO, 2007, p. 201).

A correlação entre princípio da motivação e princípio da razoabilidade demonstra que não é suficiente somente a existência da motivação nos atos administrativos. O princípio da razoabilidade rege que além da existência da motivação, ela deve ser razoável, além de justa e com o intuito de atender o interesse público.

A motivação é essencial para que se fiscalize a existência ou veracidade dos motivos que foram utilizados para a decisão administrativa. É indispensável para a verificação da adequação entre os motivos e o resultado obtido (DI PIETRO 2007). A motivação deve ser anterior ou no mínimo contemporânea à expedição do ato.

Desta forma, a obrigação de fundamentar os atos administrativos se justifica em qualquer espécie de ato, haja vista a formalidade necessária para permitir o controle de sua legalidade tanto pelo Judiciário quanto pela própria Administração Pública.

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito das suas decisões. Em adequação a esse norma, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 111, estabelece que qualquer ato administrativo deva estar em consonância com as razões de fato e de direito que as sustente:

Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (SÃO PAULO, 2011, grifo nosso).

Esse princípio também está expresso na Constituição do Estado de Minas Gerais, segundo a qual:

Art. 4º - O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição da República confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País.

[...]

§ 4º - Nos processos administrativos, qualquer que seja o objeto e o procedimento, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a publicidade, o contraditório, a defesa ampla e o despacho ou a decisão motivados (BRASIL, 2011).

E continua no artigo 13:

Art. 13 - A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

§ 1º - A moralidade e a razoabilidade dos atos do Poder Público serão apuradas, para efeito de controle e invalidação, em face dos dados objetivos de cada caso.

§ 2º - O agente público motivará o ato administrativo que praticar, explicitando-lhe o fundamento le-

gal, o fático e a finalidade. (MINAS GERAIS, 2011, grifo nosso).

A Lei nº 9.784, de 29 de Janeiro de 1999, que regula o processo administrativo federal, também explicita o princípio da motivação. Seu art. 2º dispõe:

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (BRASIL, 2011, grifo nosso.)

O legislador foi mais a além e dedicou capítulo exclusivo à motivação no teor da Lei 9.784/99. Veja-se o que dispõe seu Capítulo XII, denominado *Da Motivação*:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; [...] (BRASIL, 2011)

Chama-se a atenção para a circunstância de que o processo não está adstrito apenas ao aparato judiciário, pois a processualidade, nos dizeres de Robertônio Santos Pessoa, está ligada ao exercício da função jurisdicional (PESSOA, 2001). Sendo assim, o processo administrativo não está restrito ao Executivo, podendo ser exercido pelo Legislativo e pelo Judiciário, sendo este o teor do art. 1º, § 1º, da Lei 9.784/99:

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa. (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Ao processo administrativo se aplica o princípio constitucional do devido processo legal, da publicidade dos procedimentos, do direito de informação e acesso aos autos. De acordo com o art. 5º, inciso LX, da Constituição da República de 1988, sempre que existirem litigantes deve existir o contraditório e a ampla defesa. As obrigações de motivar e decidir finalizam as exigências constitucionais. Nesse sentido merece destaque a conclusão de Robertônio Pessoa sobre o direito a uma decisão fundamentada:

Podemos dizer, sinteticamente, que o direito constitucional ao devido processo legal na via administrativa inclui em seu bojo pelo menos as seguintes garantias básicas por parte do administrado: a) direito de ser ouvido; b) direito ao oferecimento e produção de provas; c) direito a uma decisão fundamentada. (PESSOA, 2001, grifo nosso).

Como bem destacado pelo teórico, a decisão do processo administrativo deve ser fundamentada, sendo ela verdadeira garantia procedimental. Nesse sentido é o entendimento do Tribunal Regional do Trabalho de Rondônia, segundo o qual o ato administrativo decisório deve ser motivado, sob pena de nulidade. Sobre isso, a ementa do Recurso Ordinário n. 1162200910722004 é precisa ao afirmar que: ATO ADMINISTRATIVO - SEM JUSTIFICAÇÃO - INVALIDADE: A motivação do ato administrativo é condição indispensável a sua validade.

No mesmo sentido foi julgada a Apelação Cível n. 20090111023633 pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, cuja ementa é a seguinte:

A ausência de fundamentação para o improvimento de seu recurso administrativo invalida o ato administrativo.

[...]É sabido que o ato administrativo, imotivado, ou de motivação obscura é ato inválido e não atende ao disposto no art. 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/99.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais também possui precedente sobre a questão, merecendo destaque a apelação cível nº 000.152.650-8/00, na qual se decidiu:

ATO ADMINISTRATIVO - MOTIVAÇÃO - MOTIVO DO ATO E MOTIVO LEGAL - AUSÊNCIA - ILEGALIDADE. O ato administrativo deve apresentar motivação, que consiste na exposição dos motivos que justificam a prática do ato. O motivo do ato administrativo deve encontrar suporte no motivo legal que autoriza a sua prática. Configura-se ilegal o ato administrativo maculado pela ausência de motivação e motivo legal.

Por fim, cumpre trazer à tona a teoria dos motivos determinantes, segundo a qual a necessidade de fundamentação dos atos administrativos é tão grande que a imotivação ou a não veracidade dos motivos apresentados acarretariam nulidade do ato:

De acordo com esta teoria, os motivos que servem de suporte para a prática do ato administrativo, sejam eles exigidos por lei, sejam eles alegados

facultativamente pelo agente público, atuam como causas determinantes de seu cometimento. A desconformidade entre os motivos e a realidade acarreta na invalidade do ato. (BASTOS, 2001).

Pela teoria dos motivos determinantes, o ato administrativo só é válido quando existe veracidade dos motivos apresentados como fundamento do ato. Dessa forma, uma vez enunciados os motivos que embasaram a decisão da Administração, o ato administrativo a eles se vincula.

Portanto, quaisquer que sejam os atos administrativos, se forem praticados sem motivação suficiente que embase suas conclusões não estarão de acordo com a Lei e poderão ser invalidados pelo Poder Judiciário.

3 SEGUNDO CAPÍTULO – O JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO EXECUTIVO PELO LEGISLATIVO

3.1 O dever geral de prestar contas

A Constituição da República de 1988 dispôs, no art. 70, parágrafo único, sobre a obrigação de prestar contas de qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre valores ou bens públicos. Veja-se o teor da norma constitucional:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 2011).

Isso significa que qualquer cidadão, independentemente da função que exerça na administração ou fora dela, terá o dever de prestar contas se, por qualquer motivo, envolver-se com dinheiro, bens e valores públicos.

Merece destaque as palavras de José Nilo de Castro, na obra Julgamento das Contas Municipais, segundo a qual o dever de prestar contas é inerente a quem exerce o poder (CASTRO, 2003). Teorizando sobre o dever de prestar contas, Waldo Fazzio Júnior também pondera que:

a atividade de administrar compreende, como seu resíduo compulsório, a de prestar contas, na medida em que seria intolerável admitir o administrador irresponsável. Depois, é evidente que o povo, como dominus do poder público e dos dinheiros públicos, tem o direito de saber quem gastou o que, quanto, quando, como e a que título. (FAZZIO JÚNIOR, 2007).

Merece destaque a seguinte ressalva legal: nos casos em que a prestação de contas é realizada por pessoa diversa do Chefe do Poder Executivo, o controle das contas também será realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta. É o que dispõe o art. 71, II, da Constituição da República:

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

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 2011).

Portanto, qualquer pessoa responsável por dinheiro público, em seu sentido mais amplo, possui o dever de prestar contas, competindo ao Tribunal de Contas decidir sobre a regularidade ou irregularidade das contas prestadas por qualquer pessoa que não seja o Chefe do Executivo, posto que em relação às contas por este prestadas, a competência para julgá-la será do Poder Legislativo, conforme se passa a demonstrar.

3.2 O julgamento das contas do Chefe do Executivo

Ao dispor no art. 49, IX, ser competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente, a Constituição da República atribui competência ao Poder Legislativo para decidir sobre a aprovação ou rejeição das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo. Veja-se a redação da citada norma:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (BRASIL, 2011).

A hermenêutica dessa norma deve levar em consideração o disposto no art. 71, I, também da Constituição da República, como decorrência do exercício do controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas que, por sua vez, aprecia e emite parecer prévio, que servirá de orientação ao Poder Legislativo:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (BRASIL, 2011).

Em decorrência do princípio da simetria com o centro, o controle externo também ocorre nos demais entes federados estaduais e municipais, ficando a cargo das Assembléias Legislativas e das Câmaras Legislativas Municipais, auxiliadas, respectivamente, pelos Tribunais de Contas Estaduais e pelos Tribunais de Contas Municipais, onde houver.

É o que dispõe o artigo 31 da Constituição da República relativamente ao controle externo no âmbito municipal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (BRASIL, 2011.)

Para José Jairo Gomes, a prestação de contas reporta-se ao controle externo a que a Administração Pública encontra-se submetida por imperativo constitucional, previsto nos artigos 31 e 70 e 75 da Lei Maior. O controle financeiro das contas públicas é realizado pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas em todos os níveis da Federação, a ele, portanto, sujeitando-se a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (GOMES, 2008). Nesse sentido também teoriza Hely Lopes Meirelles:

A função de controle e fiscalização da Câmara sobre a conduta do Executivo tem caráter político-administrativo e se expressa em decretos legislativos e resolução do plenário, alcançando unicamente os atos e agentes que a Constituição Federal, em seus arts. 70-71, por simetria, e a lei orgânica municipal, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fisca-

lização e julgamento. No nosso regime municipal o controle político-administrativo da Câmara compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do prefeito e de suas infrações político-administrativas sancionadas com cassação do mandato. (MEIRELLES, 2003, p. 588).

Destaca-se que o Tribunal de Contas não possui vínculo de subordinação hierárquica com o Legislativo, visto ser ele autônomo constitucionalmente. Ao julgar as contas, o Tribunal de Contas decide se são regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, definindo conforme o caso, a responsabilidade patrimonial dos responsáveis. Diante de indícios de ilícito penal, o Tribunal de Contas envia peças ao Ministério Público, para adoção das providências cabíveis. (FAZZIO JÚNIOR, 2007, p. 89).

No parecer, o Tribunal de Contas pode emitir três tipos de conclusões. As contas podem ser declaradas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. As contas são declaradas regulares quando apresentam de forma objetiva e transparente os demonstrativos contábeis, a legitimidade, legalidade e economicidade dos atos do Chefe do Executivo. Ao declarar pela regularidade, o Tribunal dá quitação ao responsável por prestá-las.

Quando declaradas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas entende que apesar de demonstrarem impropriedade ou qualquer vício formal, não existe dano ao erário público. Diante disso, o Tribunal de Contas determina ao Chefe do Executivo uma série de medidas essenciais para sanar as impropriedades, no sentido de prevenir futuras impropriedades ou faltas.

Por fim, as contas podem ser declaradas irregulares. Nesse caso, entende-se que ocorreu infração à norma legal ou regulamentar, dano ao erário por gestão ilegítima ou antieconômica. Pode ter havido também apropriação ou desvio de bens, assim como omissão no dever de prestar contas ou reincidência no descumprimento de orientação anterior. No caso de irregularidade, o Tribunal de Contas define, se for o caso, a responsabilidade patrimonial dos responsáveis.

Ao contrário do que ocorre quando o Tribunal de Contas aprecia as contas de administradores e pessoas que não seja o Chefe do Executivo, circunstância em que efetivamente julga essas contas, seu parecer é técnico e não há nele deliberação ao apreciar as contas do Chefe do Executivo, não sendo, neste caso, vinculante para o Legislativo.

No âmbito municipal o Legislativo poderá decidir contra o parecer do Tribunal de Contas, sendo requisito constitucional o *quorum* qualificado de 2/3 dos parlamentares da Casa, conforme dispõe o art. 31, § 2º, da Constituição da República: “§ 2º - O

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

Sobre o procedimento do julgamento das contas do Chefe do Executivo Municipal, Eduardo Bottallo destaca:

- a) a apreciação das contas de Prefeito, prevista no art. 31, § 2º, da Constituição da República, é tarefa que não se contém no âmbito do ‘processo legislativo’ de competência das Câmaras Municipais; trata-se, ao revés, de julgamento proferido dentro de processo regular, cuja condução demanda obediência às exigências constitucionais pertinentes à espécie;
- b) não é correto o entendimento de que, no caso de apreciação de contas de Prefeito, o exercício do direito de defesa se dá apenas perante o Tribunal de Contas durante a fase de elaboração do parecer prévio, e isto porque esta instituição não julga, atuando apenas como órgão auxiliar do Poder Legislativo Municipal a quem cabe tal competência;
- c) o julgamento das contas de Prefeito pela Câmara Municipal deve observar os preceitos emergentes do art. 5º, LV, da Constituição da República, sob pena de nulidade. (ESTUDOS em homenagem à Geraldo Ataliba, 1997, p. 334-338).

Necessário ainda destacar a existência de uma corrente de pensamento que atribui ao Tribunal de Contas a competência para julgamento do Prefeito. Nos municípios menores, a função de gestor das finanças municipais é mesclada com o mandato eletivo de Prefeito. Nesse caso, o Tribunal de Contas julgaria a função de gestor das finanças públicas, e não a atribuição do mandato eletivo, pois essa é de exclusiva competência das Câmaras Legislativas Municipais. Nesse sentido o Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba julgou o Registro de Candidatura n. 490661:

- O real e efetivo critério para a fixação da competência dos Tribunais de Contas é o conteúdo em si das contas em análise, e não o cargo ocupado pelo agente político. Assim considerando, quando o Prefeito Municipal desempenha a função de gestor direto de recursos públicos, praticando atos típicos de administrador, essas contas serão submetidas à apreciação e julgamento da Corte de Contas; gerando a inelegibilidade quando de sua rejeição, ex-vi art. 1º, I, alínea ‘g’, da LC nº 64/90, com sua nova redação.
- Verificando-se que, no julgamento das Contas de Prefeito pelo TC, enquanto gestor, restaram confi-

guradas condutas por ato de improbidade em prejuízo do erário; configurado, ainda, o vício insanável, indefere-se o registro de candidatura. (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. Registro de Candidatura nº 490661 PB. Min. Rel. CARLOS NEVES DA FRANCA NETO. Publicado no PSESS em 05/08/2010.)

Todavia, não é este o entendimento predominante do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, para quem o Legislativo Municipal é competente para julgar as contas do Chefe do Executivo, inclusive na condição de ordenador de despesas e de gestor, atuando o Tribunal de Contas como simples órgão auxiliar na esfera opinativa.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 132747/DF, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ACÓRDÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - FUNDAMENTO LEGAL E CONSTITUCIONAL. O fato de o provimento atacado mediante o extraordinário estar alicerçado em fundamentos estritamente legais e constitucionais não prejudica a apreciação do extraordinário. No campo interpretativo cumpre adotar posição que preserve a atividade precípua do Supremo Tribunal Federal - de guardião da Carta Política da República. INELEGIBILIDADE - PREFEITO - REJEIÇÃO DE CONTAS - COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os três níveis - federal, estadual e municipal. O Tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa - inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1988. Autos conclusos para confecção do acórdão em 9 de novembro de 1995.

Por sua vez, no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 249184/BA, o Tribunal Superior Eleitoral também decidiu:

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSOS ORDINÁRIOS. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. INELEGIBILIDADE. LC Nº 64190, ART, 1, 1, g. ALTERAÇÃO. LC Nº 13512010. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. TCM. PREFEITO. ÓRGÃO COMPETENTE. CÂMARA MUNICIPAL. DESPROVIMENTO. 1. A despeito da ressalva final constante da nova

redação do art. 1, 1, g, da LC n° 64/90, a competência para o julgamento das contas de Prefeito, sejam relativas ao exercício financeiro, à função de ordenador de despesas ou a de gestor, é da Câmara Municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal. Precedente.

2. Cabe ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio, salvo quando se tratar de contas atinentes a convênios, pois, nesta hipótese, compete à Corte de Contas decidir e não somente opinar.

3. Agravos desprovidos.

E ainda, no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 433457/CE:

ELEIÇÕES 2010. REGISTRO DE CANDIDATURA AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO. INELEGIBILIDADE. ORGÃO COMPETENTE. REJEIÇÃO DE CONTAS. PREFEITO. CÂMARA MUNICIPAL. DESPROVIMENTO. 1. Consoante precedentes desta Corte a competência para o julgamento das contas de prefeito é da Câmara Municipal, cabendo aos tribunais de contas a emissão de parecer prévio, inclusive quando examinados atos de ordenação de despesas.

Desta forma, o julgamento das contas do Chefe do Executivo é feito pelo Legislativo, posto ser dele a competência constitucional, conforme determina o art. 49, IX, da Constituição da República. Em razão do princípio da simetria com o centro, e por disposição do art. 31 da Constituição da República, também nos Estados Federados e Municípios compete aos respectivos Legislativos julgarem as contas dos Chefes do Executivo, independentemente de serem eles ordenadores de despesas e gestores das finanças municipais.

3.3 A fundamentação (motivação) no julgamento realizado pelo Poder Legislativo sobre as contas do Chefe do Executivo

Dentre as espécies de atos administrativos existentes na teoria dos estudiosos sobre a questão, existe o ato administrativo de aprovação, definido por Celso Ribeiro Bastos como ato unilateral pelo qual a Administração, discricionariamente, faculta ou concorda com o ato já praticado (BASTOS, 2001). Em outras palavras, é um ato administrativo que controla outro ato administrativo.

Partindo-se da premissa de que o julgamento das contas do Chefe do Executivo seja uma espécie de ato administrativo de aprovação, tem-se que esse ato é discricionário, consoante ex-

posto acima em relação ao § 2° do art. 31 da Constituição da República.

Os atos discricionários possibilitam certa margem de liberdade ao agente público para decidir sobre algo. Essa liberdade, porém, como bem ressaltado por Celso Ribeiro Bastos, não é total, mas sim dentro da lei (BASTOS 2001). Não se deve confundir ato discricionário com ato arbitrário. O primeiro é válido e legítimo; já o segundo é ilícito, posto estar em desacordo com a lei.

Delimitando o conceito de discricionariedade, Regis Fernandes de Oliveira teoriza que discricionariedade é a integração da vontade legal feita pelo administrador, que escolhe um comportamento previamente validado pela norma, dentro dos limites de liberdade resultantes da imprecisão da lei, para atingir a finalidade pública. (OLIVEIRA, 2001).

Para Di Pietro, discricionariedade é a faculdade conferida à Administração, por Lei, para apreciar o caso concreto de acordo com critérios de conveniência e oportunidade (DI PIETRO, 2007).

No entendimento do Supremo Tribunal Federal, o ato administrativo discricionário se torna arbitrário e nulo por falta de motivação legal. (STF, em RDA 108/276). A motivação dos atos é necessária para que se faça seu controle legal no que diz respeito à discricionariedade. A motivação é o termômetro da arbitrariedade, pessoalidade e politização dos atos administrativos. É através dela que se verificam se os comandos nele inseridos incidirão ou não em desvios de finalidades.

O princípio da motivação na Administração Pública, ainda nas palavras de Di Pietro, não está expresso na Constituição, mas está implícito, pois é intrínseco ao princípio da legalidade e, em particular, ao devido processo legal, sendo inevitável para os cidadãos desempenharem seus direitos de informação, pois sem a motivação, não lhes é possível conhecer as razões que serviram de fundamento à decisão proferida pela Administração Pública.

Além de ser elemento indispensável a servir de base para o controle dos atos administrativos, seja para fins de controle interno ou externo exercido pelo Poder Legislativo, seja ainda para fins de controle Judicial, a motivação constitui garantia de legalidade dos atos administrativos. (DI PIETRO, 2007).

Celso Antônio Bandeira de Mello teoriza que nos atos administrativos discricionários, ou mesmo nos atos em que a prática do ato vinculado dependa de apreciação e sopesamento dos fatos e das regras jurídicas, é imprescindível a motivação detalhada (MELLO, 2008).

O julgamento das contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo, conforme o próprio nome indica, é o momento em que se decide sobre a aprovação ou rejeição das contas anuais, possuindo o Legislativo discricionariedade, posto se tratar de julgamento.

O Chefe do Executivo, em contrapartida, tem o direito de sa-

ber os fundamentos (motivos) do ato que concluiu pelo resultado de suas contas. Trata-se de garantia segundo a qual a fiscalização externa exercida pelo Legislativo sobre o Executivo, especificamente sobre as contas de seu Chefe, não seja objeto de barganhas ou outros meios escusos e puramente políticos.

Não é por outra razão que Jose Nilo de Castro teoriza que a deliberação da Câmara Municipal rejeitando as contas do Prefeito deva ser formalizada em resolução promulgada e publicada pelo Presidente da Câmara, contendo os motivos da rejeição (RT 386/154).

Segundo esse teórico:

A motivação, como forma de controle da atividade administrativa, político-administrativa e judicial é princípio constitucional impostergável. O que é motivação? São as razões fundamentais explicitadas no ato, em virtude das quais o órgão tomou esta ou aquela decisão. Porque a decisão se pode revelar danosa ou lesiva a qualquer direito fundamental, tem-se aí a possibilidade de se estabelecer o contraditório. A simples fundamentação legal não é motivação. Daí, no julgamento das contas públicas, porque julgamento, a motivação é imprescindível. (CASTRO, 2003, p. 34).

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça corrobora a necessidade de fundamentação (motivação) do julgamento, ao determinar que o ato de aprovação ou rejeição das contas do Chefe do Executivo deva ser motivado:

ADMINISTRATIVO. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. PREFEITO. I - Configurado o dissídio e com base no artigo 1º, I, "g" da LC 64/90, afastou-se a carência de ação e reconheceu-se que cabe ao Poder Judiciário examinar a regularidade do processo administrativo e a existência do motivo que levou a Câmara Municipal a rejeitar as contas do autor. II - Recurso conhecido e provido para que o tribunal de origem prossiga no julgamento do feito (STJ. Recurso especial n. 176.616/MG. Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO. Publicado no DJ em 16/04/01).

ADMINISTRATIVO - EX-PREFEITO - REJEIÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS PELA CÂMARA MUNICIPAL - PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - Apreciação do Judiciário - CABIMENTO - LC 64/90, ART. 1º, INC. I "G" - PRECEDENTES. - O ato de rejeição das contas de ex-prefeito, pela Câmara de Vereadores, com apoio em parecer Técnico dos Tribunais

de Contas, é de natureza administrativa e, como tal, sujeito à apreciação do Judiciário como ocorre com os atos administrativos em geral, seja quanto aos seus aspectos formais, seja no tocante à procedência da sua motivação (REsp. 80.419/MG). - Recurso conhecido e provido, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem, que dará prosseguimento ao julgamento (STJ. Recurso especial n. 151.529. Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS. 2ª Turma. Publicado no DJ em 11/11/2002).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais também já decidiu sobre a necessidade de motivação no julgamento das contas realizado pelo Legislativo:

Anula-se o julgamento realizado por Câmara Municipal, que rejeitou as contas prestadas por ex-Prefeito, quando o respectivo ato não contém fundamentação. A rejeição ou o acolhimento do parecer do Tribunal de Contas, nos termos do art. 31, §2º, da Constituição Federal, dá-se mediante ato formalmente político e materialmente jurisdicional, requerendo motivação consistente.

E continua:

A rejeição ou o acolhimento do parecer dá-se mediante ato formalmente político e materialmente jurisdicional, requerendo fundamentação consistente. Tratando-se de atividade de julgamento, a fundamentação da decisão proferida pela Câmara Municipal era imperiosa, em obséquio dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, bem como do disposto no art. 13, §2º, da Constituição Estadual, que impõe motivação a qualquer ato praticado por agente público, no exercício de suas funções, devendo este explicitar o seu fundamento legal, fático e a finalidade. O ato do Legislativo, que rejeitou as contas do apelante, não está devidamente fundamentado. Nele não se encontram expostos os motivos que ensejaram a rejeição das contas do exercício indicado no pedido inicial. Não tendo os Vereadores indicado os pressupostos de fato e os preceitos jurídicos cuja aplicação ocasionou a rejeição das referidas contas, não se há considerar válido o ato impugnado. (TJMG. Apelação cível n. 1.0000.00.224733-6/001. Rel. Des. ALMEIDA MELO. 4ª Câmara Cível. Publicado no DJ em 25/06/2002).

A conclusão a que se chegou é que a motivação dos atos não é exigência apenas no processo judicial, mas também no administrativo e até no político, conforme é o caso do julgamento das contas do Chefe do Executivo.

Conclui-se, pois, que a motivação encontra raízes no devido processo legal, sendo sua existência o contraponto aos atos administrativos discricionários, sejam eles derivados do Legislativo, Executivo ou Judiciário. O ato discricionário, por garantir liberdade ao agente no momento de decidir, não deve culminar em arbítrio por descon sideração dos limites legais. Isso somente ocorrerá através de devida e necessária fundamentação (motivação).

4 TERCEIRO CAPÍTULO – RESPONSABILIDADES DECORRENTES DO JULGAMENTO DAS CONTAS

Segundo a teoria de Adilson Abreu Dallari, os agentes políticos exercem funções públicas, que podem consistir tanto na prática de atos políticos quanto na prática de simples atos administrativos (DALLARI, 2001). É no contexto dos primeiros atos por eles praticados, no momento da devida prestação de contas, é que incidirão as conseqüências do julgamento realizado pelo Poder Legislativo.

Por responsabilidade dos agentes políticos deve-se entender a violação de uma conduta em conformidade com a lei. Responsabiliza-se a atitude direcionada contra as normas do ordenamento jurídico em geral, principalmente aquelas em desconformidade com os princípios e regras atinentes aos deveres de tais agentes em razão do *status* ocupado dentro da Administração Pública, notadamente pela utilização, arrecadação, guarda, gerência ou administração de dinheiros, bens e valores públicos.

Em feliz expressão, José Nilo de Castro salienta que responsabiliza-se o agente político porque a atividade exercida por ele é atividade de quem não é dono, pois não lhe pertence o interesse público, a que deve prover, contínua e probamente (CASTRO, 2002).

É nesse contexto que o Chefe do Executivo, cujas contas tenham sido rejeitas pelo Poder Legislativo sofrerá as conseqüências do dano causado ao erário, em suas várias espécies. É as responsabilidades podem se dividir, como conseqüência da apuração de condutas danosas por parte do Tribunal de Contas ou pelo Poder Legislativo, em responsabilidades civil, penal e político-administrativas.

A responsabilidade civil, na verdade, é a responsabilidade patrimonial do agente político, prevista no § 6º do art. 37 da Constituição da República. Através dela o erário é ressarcido dos prejuízos causados pelo agente em decorrência da prática de ato ilícito. O legislador buscou no direito privado um princípio elementar de Direito, segundo o qual, a ninguém é dado o enriquecimento ilícito ou sem causa. Portanto, será responsabilizado civilmente o agente que der causa, no exercício do cargo, a danos patrimoniais à

Administração Pública ou mesmo a terceiro.

Há quem sustente que a responsabilidade civil dos chefes do Poder Executivo não é meramente civil, mas “civil político-administrativa”, conforme destaca (Fazzio Júnior, 2000), uma vez que sua prática decorre da natureza da função que ocupa na administração.

Já a responsabilidade penal dos agentes, por crimes praticados contra a Administração, é prevista nos arts. 312 a 327 do Código Penal. Todavia, tratando-se de agentes políticos existem legislações penais específicas, como o Decreto-lei 201/67 e a Lei 1.079/50, sendo a primeira para Prefeitos, e a última, para os Governadores e Presidente.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, responsabilidade penal é toda aquela que resulta do cometimento de crime ou contravenção (MEIRELLES, 2006). E essa responsabilidade pode resultar em algumas espécies de delitos, como os crimes funcionais, crimes especiais, crimes comuns e as contravenções penais.

Sobre a responsabilidade político-administrativa, verifica-se com base nos precedentes do STF que os tipos do art. 1º do Decreto-lei 201 tratam-se de crimes comuns, de ação pública, cujo titular é o Ministério Público, apurados na Justiça, e em conformidade com a disposição constitucional definida no art. 29, X da Lei de 1988. Mas esse Decreto-lei, nas palavras do citado Ministro, deu à locução sentido diverso do que ela possuía na Lei n. 1.079, na Lei n. 30, e nas Constituições Republicanas⁵.

Em resumo, no Decreto-lei 201 o legislador cuidou, em artigos distintos, 1º e 4º, dos crimes funcionais e das infrações político-administrativas, estas julgadas pela Câmara de Vereadores, aqueles pelo Poder Judiciário.

Não é outra o posicionamento de José Nilo de Castro:

O Prefeito, porém, é processado e julgado por crimes funcionais pelo Judiciário (infrações penais impropriamente chamadas de crimes de responsabilidade), definidos todos por Lei Federal (Decreto-Lei n. 201/67, art. 1º) e pela Câmara Municipal, por infrações não-penais, denominadas político-administrativas – que, na tradição de nosso direito, podem ser denominadas, e o são, de crimes de responsabilidade -, infrações estas (não-penais) (CASTRO, 2006).

É entendimento do Supremo Tribunal Federal⁶ que a aprovação de contas dos prefeitos pelas Câmaras Municipais não os elide das responsabilidades destes por atos de gestão. Esse também foi o entendimento do legislador federal ao redigir o artigo 1º do Decreto Lei 201. Tal dispositivo lista quais são os crimes de responsabilidade dos prefeitos, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independente do pronunciamento da Câmara de Vereadores. Nos incisos I

e II desse artigo, se encontra a tipificação do peculato (artigo 312 do Código Penal) com a mesma pena prevista pelo Código Penal.

Os outros crimes tipificados no artigo 1º do DL 201 são punidos com a inelegibilidade e inabilitação para qualquer cargo público pelo prazo de cinco anos, sem o prejuízo da responsabilidade civil do dano causado ao patrimônio, além da pena de três meses a três anos de detenção. Diante disso, mesmo com a aprovação de contas pelo Legislativo, diante da existência de parecer contrário do Tribunal de Contas, não há quitação total das responsabilidades pelos atos de gestão do Chefe do Executivo.

5 QUARTO CAPÍTULO – A INELEGIBILIDADE COMO CONSEQUÊNCIA DA REPROVAÇÃO DAS CONTAS

A Constituição da República, em seu art. 14, § 9º, dispôs que Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Essa determinação culminou na edição da Lei Complementar 64/90, que estabeleceu em seu art. 1º os critérios absolutos (art. 1º, I) e relativos (art. 1º, II a VII) quanto à inelegibilidade. Absolutos são aqueles critérios que afastam a elegibilidade para todos os cargos em relação às eleições federais, estaduais ou municipais. Relativos são os critérios que afastam a elegibilidade apenas para cargo específico.

O objeto deste estudo diz respeito aos critérios absolutos, especificamente em razão do disposto no art. 1º, I, “g” da citada Lei Complementar n. 64/90, pois aquele que tiver suas contas rejeitadas por irregularidade insanável não poderá se eleger para quaisquer cargos eletivos, relativamente às eleições municipais, estaduais e federais. Veja-se o que estabelece a referida norma:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (BRASIL, 2011).

A redação original desse dispositivo, ou seja, antes de sua modificação pela Lei Complementar n. 135/10, a chamada “Lei Ficha Limpa”, continha norma de conteúdo impreciso sobre a inelegibilidade dos agentes. Veja-se:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão; (BRASIL, 2008).

Como advento da Lei Complementar n. 135/10, o alcance da norma expressa pela alínea g do art. 1º, I, da Lei Complementar n. 64/90 limitou-se aos casos de rejeição das contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

A redação original nada dispunha sobre o elemento subjetivo, ou seja, se necessário dolo ou simples culpa na prática do ato, possuindo, em nosso entendimento, maior alcance que a nova redação.

Desta forma, a primeira mudança perceptível diz respeito à necessidade de a irregularidade configurar ato doloso de improbidade administrativa, pois os atos culposos, mesmo que causem lesão ao erário público, não mais constituem irregularidade insanável em contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, entendendo o Tribunal Superior Eleitoral, no Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 460177/PB, que a lesão culposa ao erário, a ausência de má-fé e a ausência de dano não caracterizam comprometem a lisura da gestão:

Registro. Inelegibilidade. Rejeição de contas.

1. O Tribunal de Contas Estadual emitiu pronunciamento favorável à aprovação das contas anuais do prefeito, consignando que as irregularidades averiguadas não comprometiam a lisura da gestão, por ausência de indícios de dolo, má-fé ou dano ao erário.

2. Em face disso, não há como entender existente decisão de rejeição de contas, apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, em razão da mera circunstância de que, ante as irregularidades averiguadas, foi imposta multa.

Agravo regimental não provido.

Outra alteração significativa no comando normativo da alínea “g” diz respeito à necessidade de decisão suspensiva ou anulatória por parte do Poder Judiciário, a fim de que se suspenda ou anule a rejeição das contas. Não existe mais a possibilidade de, com o simples ajuizamento de uma ação, suspender a decisão do órgão competente que julgou as contas, não obstante há tempos ser entendimento jurisprudencial que não basta a distribuição da ação. Veja-se entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, quando do julgamento de Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 35252:

A orientação deste Tribunal, a teor de diversos precedentes, firmou-se no sentido da exigência de obtenção de tutela antecipada ou liminar suspendendo os efeitos da decisão de rejeição de contas, inclusive em relação àqueles candidatos que ajuizaram ação desconstitutiva antes da mudança jurisprudencial no âmbito desta Corte.

Também o prazo relativo à inelegibilidade passou de cinco para oito anos, contados da decisão do órgão competente para julgar as contas, havendo divergência em relação à aplicabilidade do novo prazo em casos ocorridos anteriormente à Lei da Ficha Limpa. Não há, contudo, definição clara relativa à questão.

Por fim, a polêmica novidade ficou por conta da nova redação atribuída à parte final da alínea “g” que passou a contar com a seguinte redação: aplica-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”.

Isso significa que todos os administradores e demais pessoas responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, serão julgados pelo Tribunal de Contas, inclusive o Chefe do Poder Executivo que seja gestor das finanças municipais, contrariando entendimento predominante do Supremo Tribunal Federal, conforme demonstrado acima.

Percebe-se uma manifesta tentativa de defender a probidade na administração e a moralidade no exercício de mandato eletivo, considerando a vida progressiva do candidato. Todavia, não é possível sobrepor-se à vontade do constituinte, especificamente pela norma disposta no art. 31 da Constituição da República.

6. CONCLUSÃO

Decisões imotivadas não se sustentam no atual Estado Democrático de Direito. Essa foi a conclusão principal do presente estudo. Os atos ou processos administrativos devem ser embasados em fundamentos (motivos) objetivos e impessoais, sob pena

de ofensa às normas da Constituição da República de 1988.

E isso não ocorre de forma diferente no julgamento das contas do Chefe do Executivo no âmbito do Poder Legislativo. O Legislativo, após a expedição de parecer prévio pelo Tribunal de Contas opinativo pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas anuais, decide pela aprovação ou rejeição das contas do Prefeito, do Governador e do Presidente da República.

Mas para que o julgamento das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo seja válido, é necessário que exista fundamentação (motivação) do ato decisório proferido pelo Legislativo, como decorrência de uma administração democrática compatível com o atual Estado Democrático de Direito. Mais que um dever, a fundamentação dos atos administrativos deve ser vista como uma garantia de imparcialidade e objetividade por parte daquele que o profere, pois o mínimo que se espera em um julgamento, seja ela proferido em qualquer nível de governo ou no âmbito de quaisquer dos Poderes, é uma exposição transparente sobre os fundamentos (motivos) que culminaram na conclusão.

O julgamento das contas, conforme exposto nas razões deste estudo, implica em sérias consequências à pessoa do Chefe do Poder Executivo, dentre elas a inelegibilidade pelo período de 8 (oito) anos a contar do julgamento das contas pelo Legislativo.

Posto isso, decidir pela aprovação ou rejeição das contas de forma não fundamentada (imotivada) é permitir que se atentem contas as garantias do julgamento, contra as normas constitucionais e contra os pilares nos quais se sustenta o Estado Democrático de Direito.

7 REFERÊNCIAS

DALLARI, Adilson Abreu. *A Responsabilidade do Agente Político*. BDA – Boletim de Direito Administrativo – Fevereiro/2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOTTALLO, Eduardo. *Julgamento de Contas de Prefeito e Princípio da Ampla Defesa*. in ESTUDOS em homenagem à Geraldo Ataliba. São Paulo: Malheiros, 1997. V. 2.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. *Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010*. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 27 fev. 2011.

BRASIL. *Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acor-

- do com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 27 fev. 2011.
- BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>>. Acesso em: 27 fev. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. *Embargos de divergência em recurso especial n. 875163*. Relator Min. MAURO CAMPBELL MARQUES. Publicado no DJ de 30/06/2010.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário n. 132747/DF*. Relator Min. MARCO AURÉLIO. Tribunal Pleno. Publicado no DJ de 07/12/1995.
- BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. *Recurso especial n. 151.529*. Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS. Publicado no DJ em 11/11/2002.
- BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. *Recurso especial nº 176.616/MG*. Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO. Publicado no DJ em 16/04/01.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *Apelação cível nº 20090111023633APC*. Rel. Des. SÉRGIO ROCHA. Julgado em 24 de novembro de 2010.
- BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (22. Região.). *Recurso ordinário nº RO 1162200910722004 PI 01162-2009-107-22-00-4*. Publicado no DJT em 30/08/2010.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. *Registro de candidatura nº 490661/PB*. Min. Rel. CARLOS NEVES DA FRANCA NETO. Publicado no PSESS em 05/08/2010.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo regimental em recurso especial Eleitoral n. 35252*. Relator Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, DJE 24/4/2009.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 460177/PB*. Relator Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES. Publicado na sessão do dia 15/09/2010
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo regimental em recurso ordinário n. 433457/CE*. Relator Min. HAMILTON CARVALHIDO. Publicado em Sessão na data de 23/11/2010.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo regimental em recurso ordinário n. 249184/BA*. Relator Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA. Acórdão publicado em sessão na data de 06/10/2010.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso especial eleitoral nº 10726*. Rel. Min. AMÉRICO LUZ. Publicação no PSESS em 25/09/1992.
- CASTRO, José Nilo de. *Julgamento das contas municipais*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- CASTRO, José Nilo. *A defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-lei n. 201/67*. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Responsabilidade penal e político-administrativa de prefeitos*. São Paulo: Atlas, 2007.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos*. São Paulo: Atlas, 2000.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Apelação cível n. 1.0000.00.224733-6/001*. Rel. Des. ALMEIDA MELO. Publicado no DJ em 25/06/2002.
- MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais*: atualizada até a emenda nº 82, de 14 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/downloads/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2011.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato administrativo*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- PESSOA, Robertônio Santos. *Processo administrativo*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2107>>. Acesso em: 12 fev. 2011.
- REAL, Alberto Ramón. *La fundamentación del acto administrativo*. in RDP 6/17.
- SAO PAULO (Estado). *Constituição do Estado de São Paulo*. Organizado por Emilio Sabatovski, Iara P. Fontoura e Karla Knihs. 9.ed. atual. Curitiba: JURUÁ, 2010
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Motivação do ato administrativo como garantia dos administrados*. in RDP 75/127.

NOTAS DE FIM

1 Mestrando em Direito Público pela PUC Minas; Diretor Jurídico da Câmara Municipal de Ribeirão das Neves; Sócio do escritório Freire, Câmara & Ribeiro de Oliveira Advogados

2 Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

3 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

4 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.

5 STF. Habeas Corpus n. 70.671/PI, Pleno – julgamento em 13.04.94. Rel. Min. CARLOS VELLOSO.

6 STF. Inquérito n. 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 24-11-2004, Plenário, DJ de 1º-7-2005.