

Instituições de controle e sistema eleitoral do Brasil: análise dos impactos eleitorais da nova tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal.

Cesaria Catarina Carvalho Ribeiro De Maria Souza, Nelson Luis Motta Goulart, Maycon Rohen Linhares y Vitor De Moraes Peixoto.

Cita:

Cesaria Catarina Carvalho Ribeiro De Maria Souza, Nelson Luis Motta Goulart, Maycon Rohen Linhares y Vitor De Moraes Peixoto (2017). *Instituições de controle e sistema eleitoral do Brasil: análise dos impactos eleitorais da nova tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/2579>



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

INSTITUIÇÕES DE CONTROLE E SISTEMA ELEITORAL DO BRASIL: Análise dos impactos eleitorais da nova tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal

Autor 1: Cesária Catarina Carvalho Ribeiro de Maria Souza
cesariasouza@gmail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Brasil

Autor 2: Vitor de Moraes Peixoto
moraespeixoto@gmail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Brasil

Autor 3: Nelson Luis Motta Goulart
nelsongoulart@ymail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Brasil

Autor 4: Maycon Rohen Linhares
maycon_rohen@hotmail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Brasil

RESUMO: No federalismo brasileiro, a estrutura do controle externo das contas públicas conta com um Tribunal de Contas da União, vinte e seis tribunais de contas estaduais e mais um tribunal de contas do Distrito Federal para controle dos recursos estaduais e municipais. O modelo de controle verificado no Brasil, com a institucionalização de Tribunais de Contas, condiz com o conceito de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), uma vez que, além de fiscalizar a atuação financeira dos agentes públicos, pode impor sanções e expedir recomendações, sendo essencial para o regime democrático, por instituir um sistema de freios e contrapesos e, também, no combate à corrupção, considerando seu principal objetivo, que é o controle dos gastos públicos (MENEZES, 2014). No entanto, as Cortes de Contas não poderão subtrair competência do Legislativo para julgar as contas anuais do chefe do Executivo. Assim, se as contas anuais do Executivo forem rejeitadas pelo Tribunal de Contas, mesmo em parecer técnico, não há consequências diretas, vez que cabe à Casa Legislativa competente a análise e decisão final acerca das contas, de forma que o parecer da Corte de Contas, ainda que técnico, pode não ser acompanhado pelo Legislativo, o que demonstra ser o julgamento pelo Legislativo um ato político. O Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida, em meados de agosto de 2016, nos processos em que se discutia a competência para julgar definitivamente as contas de gestão e de governo dos prefeitos, decidiu, por maioria de votos, que cabe às Câmaras de Vereadores o julgamento, mesmo em caso de omissão desta, sendo o parecer dos Tribunais de Contas prévio e meramente opinativo, logo não tem o condão de gerar a inelegibilidade prevista na Lei da “Ficha Limpa”, que dispõe que os agentes públicos que tiverem suas prestações de contas reprovadas por irregularidade que configure improbidade administrativa tornam-se impossibilitados de registrar suas candidaturas. Como as decisões do STF foram publicadas durante o período eleitoral, torna-se relevante analisar se a fixação da tese pela Corte Constitucional brasileira impactou nos registros de candidaturas e conseqüentemente na disputa eleitoral local em todos os Municípios brasileiros. Este estudo analisará, em duas frentes, a das movimentações partidárias e a dos impactos eleitorais surgidos após a definição da nova tese: i) as situações de candidaturas e os movimentos relativos ao registro de candidaturas por parte dos partidos políticos, e ii) o impacto da retirada das candidaturas no nível de competição municipal. Para tal, serão utilizadas as listagens oficiais com as candidaturas indeferidas e os resultados eleitorais de todos os municípios nas



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

últimas eleições municipais brasileiras, a partir do levantamento dos dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União e Tribunal Superior Eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: Controle externo das contas públicas; Tribunal de Contas, Supremo Tribunal Federal, Eleições municipais brasileiras.

ABSTRACT: In Brazilian federalism, the structure of the external control of the public accounts counts on a Court of Accounts of the Union, twenty - six state courts of accounts and another court of accounts of the Federal District to control the state and municipal resources. The control model verified in Brazil, with the institutionalization of Courts of Accounts, is consistent with the concept of horizontal accountability (O'DONNELL, 1998), since, in addition to supervising the financial performance of public agents, it can impose sanctions and issue recommendations, being essential for the democratic regime, for instituting a system of checks and balances and also in the fight against corruption, considering its main objective, which is the control of public expenditures (MENEZES, 2014). However, the Courts of Accounts may not subtract the competence of the Legislature to judge the annual accounts of the chief of the Executive. Thus, if the annual accounts of the Executive are rejected by the Courts of Accounts, even in a technical opinion, there are no direct consequences, since it is up to the competent Legislative to analyze and final decision about the accounts, so that the opinion of the Courts of Accounts, although technical, may not be accompanied by the Legislative, which proves to be the judgment by the Legislative act a political act. The Supreme Federal Court, in a decision handed down in mid-August 2016, in the cases in which the competence to judge the management and government accounts of the mayors was definitively decided, by a majority vote, that it was up to the local councillor the judgment, even in case of omission of this, being the opinion of the Audit Courts prior and merely opinionated, therefore does not have the power to generate the ineligibility provided for in the "Clean Sheet" Law, which provides that public servants who have their benefits of accounts faulted for irregularity that constitutes administrative improbability become unable to register their applications. As the decisions of the STF were published during the electoral period, it is relevant to analyze whether the determination of the thesis by the Brazilian Constitutional Court had an impact on the registration of candidacies and consequently on the local electoral contest in all Brazilian municipalities. This study will analyze, on two fronts, that of the party movements and of the electoral impacts that have arisen after the definition of the new thesis: (i) the candidacy situations and the movements related to the registration of candidatures by the political parties, and ii) the impact of the withdrawal of the candidacies in the level of municipal competition. To do this, the official lists with the rejected candidacies and the electoral results of all municipalities in the last Brazilian municipal elections will be used, based on the data available by the Federal Court of Accounts and the Superior Electoral Court.

KEY WORDS: External control of public accounts; Court of Accounts, Supreme Federal Court, Brazilian municipal elections.

I- INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988, quando comparada às anteriores, inova na organização do Estado Federal, principalmente ao prever mais recursos para as esferas subnacionais, bem como pela expansão do controle social e institucional sobre os entes federativos e suas esferas de governo.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Uma das características mais marcantes do modelo de Estado Federal é a descentralização político-administrativa, inclusive de receitas, despesas e de execução de políticas públicas (RODDEN, 2005).

No Brasil, a estrutura federativa impõe um sistema de controle interno e externo dos recursos públicos, o que se coaduna com a *accountability* horizontal, já que no desenho institucional do controle observa-se a organização de um Tribunal de Contas da União, um tribunal de Contas por Estado e dois Tribunais de Contas Municipais (Rio de Janeiro e São Paulo).

Neste trabalho faremos, inicialmente, algumas reflexões sobre o sistema de controle externo no Brasil e efetivação dos mecanismos de *accountability*, em seguida analisaremos os debates travados entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, para fixação da tese acerca do julgamento das contas dos prefeitos e, por fim apresentaremos os resultados da análise descritiva, aplicando-se métodos quantitativos. Para tal, serão utilizadas as listagens oficiais com os cidadãos que tiveram contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União e os resultados eleitorais de todos os municípios nas últimas eleições municipais brasileiras, sejam para as disputas proporcionais, como para as majoritárias, a partir do levantamento dos dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União e Tribunal Superior Eleitoral.

Este estudo analisará, em duas frentes, a das movimentações partidárias e a dos impactos eleitorais surgidos após a definição da nova tese: i) as situações de candidaturas e os movimentos relativos ao registro de candidaturas por parte dos partidos políticos, e ii) o impacto da retirada das candidaturas no nível de competição municipal.

II- MARCO TEÓRICO

1. OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS COMO AGÊNCIAS DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

O controle externo dos recursos públicos é essencial para o regime democrático, por instituir um sistema de freios e contrapesos e, também, no combate à corrupção, considerando seu principal objetivo, que é o controle dos gastos públicos (MENEZES, 2014). As instituições superiores surgiram, historicamente, como Tribunal de Contas ou Auditoria Geral, sendo o Tribunal de Contas característico da democracia continental europeia (PESSANHA, 2009, p. 246).

No Brasil, a estrutura do controle externo das contas públicas é feito por um Tribunal de Contas da União, que controla bens e recursos de origem federal, vinte e seis tribunais de contas estaduais, para controle dos recursos estaduais e municipais, e um tribunal de contas do Distrito Federal. Os Tribunais de contas estaduais fiscalizam as contas de todos os municípios, auxiliando as câmaras de vereadores. (JACOBY FERNANDES, 2012).

A Constituição de 1988 trouxe como grande modificação no arranjo institucional do TCU a independência do controle realizado pelo Tribunal, uma vez que as decisões no controle externo não poderão ser anuladas pelo Executivo. Além da fiscalização exercida pela Corte de Contas quando da análise da prestação de contas anual do Executivo, o Tribunal expede inúmeras recomendações, que podem gerar multas para os administradores públicos. (SPECK, 2000, p. 208).

O Tribunal de Contas da União tem, em suma, as seguintes características: i) os membros do TCU são escolhidos pelo legislativo e executivo; ii) há previsão constitucional de garantias para o exercício do cargo, equivalentes à alta corte do Judiciário; iii) as decisões da Corte de Contas são colegiadas; iv) TCU teria as funções de encaminhar ao Legislativo um relatório sobre a execução financeira do governo, bem como de julgar as contas dos administradores públicos, além e expedir recomendações e realizar auditorias (SPECK, 2000, p. 43).

O modelo de controle externo verificado no Brasil, com a institucionalização de Tribunais de Contas condiz com o conceito de *accountability*



horizontal, uma vez que, além de exercer o controle da atuação financeira dos agentes públicos, pode impor sanções (O'DONNELL, 1998).

Para O'Donnell (2004), o fato de as instituições exercerem um mútuo controle, por si só não caracteriza a *accountability* horizontal, sendo esta um “*subconjunto de interações entre as agências estatais*”, que compartilham de características comuns como prevenir, cancelar, reparar e sancionar ações. Logo, para fortalecimento desses mecanismos de controle, torna-se necessária uma rede de agências estatais comprometidas no cumprimento dessa *accountability*, que compreendem desde os Poderes classicamente constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário), como agências de *ombudsmen* e de fiscalização de prestações de contas, bem como de uma integração entre as diversas dimensões, como a horizontal, a vertical e a societal (O'DONNELL, 1998 e 2004).

Refletindo sobre os óbices da realização de *accountability* horizontal, se as agências de controle não funcionam de modo integrado, o exercício da *accountability* fica mais dificultoso. Com relação aos Tribunais de Contas, por exemplo, quando há repasse de recursos de mais de uma esfera de governo, se não houver integração entre os Tribunais, o controle externo pode encontrar dificuldades, como observa Jacoby Fernandes (2012, p. 780).

Menezes (2014), em sua análise comparativa do controle externo na Argentina, no Brasil, no Chile, na Costa Rica e no México, argumenta que há uma deficiência estrutural nos regimes democráticos da América Latina e que a desconfiança do eleitor nas instituições somada aos sistemas políticos fragmentados, dificulta o controle da utilização dos recursos públicos, passando a *accountability* horizontal a exercer um papel fundamental no controle das ações dos administradores públicos.

O'Donnell (1998, p. 45-46) aponta que muitas das poliarquias contemporâneas preveem uma separação de Poderes, em que estes são autônomos ao Executivo e em certa medida o controlam. A ideia de Executivo delegativo indica que a melhor estratégia a seguir é a da “*não accountability*”, já que o Executivo pode criar



alianças e bloquear, de certa forma, a atuação dessas agências estatais, em razão das próprias relações de poder.

Ao se indagar do que pode ser feito para que uma poliarquia alcance *accountability* horizontal, O'Donnell (1998, p. 49) traz algumas sugestões, como: i) dar aos partidos de oposição um papel importante nas agências; ii) a profissionalização dos tribunais de contas, principalmente no exercício do controle preventivo, além de autonomia administrativa e financeira; iii) a existência de um Poder Judiciário mais profissionalizado e com maior autonomia, principalmente relacionado ao Executivo; iv) uma mídia razoavelmente independente, com canais de informações confiáveis e v) instituições de pesquisa.

Schedler, Diamond e Plattner (1999), ao conceituarem *accountability*, a consideram de forma bidimensional: *answerability* e *enforcement*. A primeira trata da obrigatoriedade de publicação de atos oficiais, do dever de transparência e a segunda dimensão refere-se à capacidade punitiva das agências de controle. A dimensão *answerability* envolve tanto a obrigatoriedade de o Poder público disponibilizar informações para os cidadãos (relacionada à publicidade dos atos), como a necessidade de justificativa dos atos, numa concepção argumentativa. (SCHEDLER, DIAMOND e PLATTNER, 1999, p.14).

Todavia, essas três dimensões podem ou não estarem juntas para que determinadas ações sejam consideradas como *accountability*. Afirmam os autores não haver um controle exercido de maneira perfeita, no entanto, a demanda por *accountability* resulta tanto do próprio exercício do poder, como das informações imperfeitas (SCHEDLER, DIAMOND e PLATTNER, 1999).

Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) ao analisarem a avaliação dos Tribunais de Contas estaduais, a partir da aplicação de *survey* “*de elites sociais e institucionais*”, o resultado foi que a avaliação em geral é positiva, principalmente quanto à capacidade administrativa para desempenho das funções institucionais, sendo a função fiscalizadora bastante reconhecida pela sociedade e representantes de



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

instituições e poderes públicos entrevistados. No entanto, as críticas repousaram sobre o mérito das decisões dos Tribunais, que utilizam linguagem rebuscada, burocrática e são de natureza eminentemente técnica, deixando de averiguar a efetividade dos resultados.

No entanto, as Cortes de Contas não poderão subtrair competência do Legislativo para julgar as contas anuais do chefe do Executivo. Assim, se as contas anuais do Executivo forem rejeitadas pelo Tribunal de Contas, mesmo em parecer técnico, não há consequências diretas, vez que cabe à Casa Legislativa competente a análise e decisão final acerca das contas.

O Supremo Tribunal Federal, em recente decisão¹ nos processos em que se discutia a competência para julgar definitivamente as contas dos prefeitos, decidiu, por maioria de votos, que cabe às Câmaras de Vereadores o julgamento, sendo o parecer dos Tribunais de Contas prévio e meramente opinativo, logo não tem o condão de gerar a inelegibilidade² prevista na Lei da “Ficha Limpa”, mesmo em caso de omissão da Casa Legislativa, o que passaremos a analisar a seguir.

2. DOS DEBATES À NOVA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Antes de adentrarmos na discussão acerca da nova tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o julgamento definitivo das contas dos prefeitos brasileiros, é importante tecermos algumas considerações sobre os mecanismos de análise da compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição Brasileira de 1988, os quais compõem o chamado controle de constitucionalidade. O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é considerado misto, visto que coexistem o sistema difuso e o concentrado.

¹ Decisões proferidas nos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744, em 10 de agosto de 2016.

² STF afastou a aplicação do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

O Supremo Tribunal Federal é a corte constitucional encarregada de realizar o controle de constitucionalidade das normas, seja através do sistema difuso, como no concentrado.

Importante ressaltarmos o papel exercido pelo judiciário na democracia contemporânea, fortemente marcada pelo ativismo judicial e pela judicialização da política, já que o Judiciário vem ocupando papel de destaque tanto no cenário jurídico, como no político, seja na análise dos processos de constitucionalidade, seja nas tomadas de decisões desde regras para processos eleitorais, como no controle das políticas públicas.

Nesse sentido, o STF vem atuando como importante protagonista no cenário político brasileiro, no exercício da sua função institucional de ser o guardião e intérprete da Constituição.

No quadro abaixo destacamos as principais distinções entre os tipos de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos.

Quadro 1: Aspectos do controle de constitucionalidade no Brasil

	CONTROLE DIFUSO	CONTROLE CONCENTRADO
Órgão do Judiciário Competente	Qualquer juiz ou Tribunal.	Supremo Tribunal Federal
Legitimados para arguição da inconstitucionalidade	Partes do Processo.	I - Presidente da República; II - Mesa do Senado Federal; III-Mesa da Câmara dos Deputados; IV- Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI- Procurador-Geral da República; VII - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - Partido político com



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

		representação no Congresso Nacional; IX - Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.
Efeitos da decisão	<i>Inter Partes</i> e, em regra, retroativos à edição da norma impugnada.	<i>Erga Omnes</i> , Vinculantes e, em regra, retroativos à edição da norma impugnada.
Declaração de Inconstitucionalidade	Incidentalmente, no bojo de ações judiciais.	Por via principal, através das ações específicas: a) ação direta de inconstitucionalidade (ADI genérica); b) representação interventiva; c) ação de inconstitucionalidade por omissão; d) ação declaratória de constitucionalidade; e) arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Fonte: Elaboração própria.

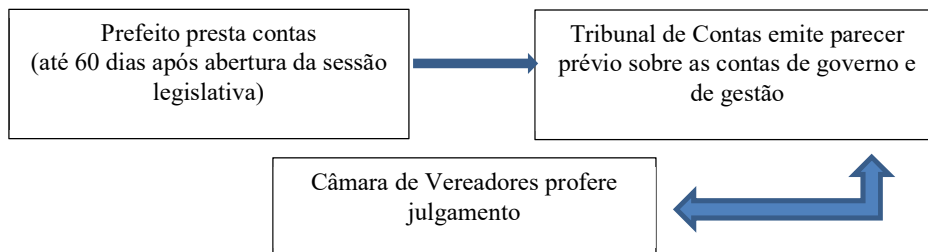
Como já mencionado anteriormente, o Supremo Tribunal Federal, a partir de agosto de 2016 fixou nova tese sobre a natureza do julgamento das contas dos prefeitos e o papel dos Tribunais de Contas, na emissão de pareceres prévios. É importante ressaltarmos que a decisão se deu no julgamento de dois Recursos Extraordinários³, que podem ser considerados como mecanismos de controle difuso de constitucionalidade.

A questão se tornou bem controversa principalmente após a entrada em vigor da Lei da Ficha Limpa, em 2010, que prevê mais uma hipótese de indeferimento da candidatura de candidatos, tornando, também, inelegíveis aqueles que tiveram suas contas rejeitadas pela decisão de órgão competente, da qual não cabe mais recurso, remetendo ao dispositivo constitucional (artigo 71, II) que trata da análise das contas dos ordenadores de despesas.

³ Recursos Extraordinários n.ºs. 848826/CE e 729744/MG.

Sobre a análise das prestações de contas dos prefeitos, a decisão não se exaure num único órgão competente. A competência do Tribunal de Contas envolve a emissão de parecer prévio sobre as contas, sendo a decisão final pela aprovação ou rejeição um ato do Poder Legislativo, conforme pode ser vislumbrado, resumidamente, na Figura 1:

Figura 1: Fluxo de Julgamento das Contas dos Prefeitos



Fonte: Elaboração Própria

Antes de adentrarmos na análise das decisões do STF, é importante diferenciarmos as chamadas contas de gestão e contas de governo, que foram as principais divergências surgidas entre os ministros, no julgamento dos casos submetidos ao julgamento. As contas de gestão referem-se à prestação de contas do prefeito quando atua como ordenador de despesa, ou seja, como gestor dos recursos e bens públicos, como demais agentes que atuam na Administração Pública. Na análise das contas de governo, o que o órgão de controle fiscaliza é a atuação do administrador público como agente político, fazendo parte dessa análise, por exemplo, se o Executivo vem cumprindo o programa e metas do governo.

Na subseção seguinte, passaremos a discutir os pontos que se destacaram nos debates realizados entre os ministros do STF, durante o julgamento dos recursos extraordinários que tratam da competência do Legislativo local para julgar definitivamente as contas dos prefeitos.

2.1. O julgamento dos “leading cases” e a tese fixada pelo STF



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Inicialmente, para fins de compreensão da análise realizada nesta pesquisa, apresentaremos sucintamente, os casos levados à apreciação do STF, sobre os quais foi reconhecida a repercussão geral.

Em suma, ao propor o Recurso Extraordinário nº 848.826-CE, o recorrente se insurgiu contra o acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que manteve a decisão do TRE-CE, que indeferiu o registro da candidatura da parte ao cargo de deputado estadual, considerando-o inelegível, em razão de o mesmo ter tido contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará.

No RE nº 729744/MG, o caso concreto tratou de situação diferente da anterior, tendo sido o recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra acórdão do TSE, que manteve a decisão e deferimento do pedido de registro de candidatura de um cidadão ao cargo de prefeito. A fundamentação do Ministério Público é de que omissão da Câmara de Vereadores, bem como o não atingimento do quórum de 2/3, necessário para afastar o parecer do Tribunal de Contas, faz com que o parecer desfavorável à aprovação das contas prevaleça, gerando a inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa.

O Tribunal Superior Eleitoral já adotou posicionamentos distintos que podem ter impactado nas competições, quando das decisões sobre os registros das candidaturas⁴. Em 1990, o TSE reconheceu a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão do Executivo, em 1998 mudou o entendimento, para considerar que somente o Legislativo pode julgar definitivamente as contas do executivo. Em 2010, manteve o último entendimento e em 2014, retorna ao posicionamento proferido em 1990, consignando a tese de que as contas de gestão dos

⁴ Entendemos que essa questão só pode ser respondida se analisada empiricamente, o que não almejamos responder nesta pesquisa.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

prefeitos podem ser julgadas pelo Tribunal de Contas, já as de governo, somente pelo Legislativo, sendo o parecer da Corte de Contas meramente opinativo⁵.

Nos recentes julgamentos, o STF decidiu, por maioria de votos, que cabe às Câmaras de Vereadores o julgamento, sendo o parecer das Cortes de Contas prévio e meramente opinativo, não podendo gerar a inelegibilidade⁶ prevista na Lei da “Ficha Limpa”, mesmo em caso de omissão da Casa Legislativa.

Como a decisão foi proferida por maioria de votos, analisaremos os debates travados entre os Ministros do STF no julgamento do Recurso Extraordinário 848826, com objetivo de verificar os argumentos utilizados para fixação da nova tese.

A divergência levantada pelos Ministros no RE 848826 pode ser categorizada em dois entendimentos:

- a) TESE 1: Cabe ao TCE o julgamento definitivo das contas de gestão dos Prefeitos e às Câmaras de Vereadores, o julgamento sobre as contas de governo.
- b) TESE 2: As contas dos prefeitos, de gestão e de governo, são julgadas definitivamente pelas Câmaras Locais, sendo o parecer prévio dos Tribunais de contas opinativos.

Abaixo transcrevemos trechos das falas dos Ministros nos debates e votos proferidos⁷, nos quais a divergência é apresentada, nas quais categorizamos segundo as teses 1 e 2.

⁵Informações constantes no voto do Ministro Luís Roberto Barroso, proferido no Recurso Extraordinário nº 848826/CE.

⁶ STF afastou a aplicação do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990 (Lei da Ficha Limpa), que assim dispõe:

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;

⁷ Os debates foram acessados no inteiro teor do Acórdão resultante do julgamento do Recurso Extraordinário nº 848826/DF, publicado em 24/08/2016. Disponível em:



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

TESE 1: (...)E, por fim, eu estou mantendo o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, unânime, com o desprovemento do recurso, Presidente, e a afirmação da seguinte tese: Por força dos artigos 71, II, e 75, caput, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas dos Estados ou aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, julgar, em definitivo, as contas de gestão de chefes do Poder Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pela casa legislativa correspondente. (Ministro Luís Roberto Barroso: Voto proferido no RE 848826, p. 22 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

*TESE 2:(...)Temos decisão, pronunciamento, quase a uma só voz, de 1992, no qual o Colegiado com votos, inclusive, juntados ao processo dos demais Integrantes, além do relator, que fui eu – assentou que **não caberia a distinção entre Contas apresentadas como ordenador e as apresentadas como governante do Município.**(Ministro Marco Aurélio. RE 848826, p. 47do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.*

*TESE 1: (...): Bom, como se verifica, **a jurisprudência tem oscilado e, portanto, é boa hora de nós firmarmos uma orientação.**(Ministro Luís Roberto Barroso: Voto proferido no RE 848826, p. 50 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.*

*TESE 2: (...) Mas, Ministro, **a dicção prevalecente, sempre tive isso presente, em termos de alcance da Constituição Federal, não é a do Tribunal Superior Eleitoral, é a do Supremo.** (...). E, passados tantos anos, modificaremos apenas por ter vindo à balha a Lei Complementar 135/2010? **A meu ver, essa lei mostrou-se inclusive mais benéfica ao administrador. Por quê? Porque passou a exigir ato para configurar improbidade, sob ângulo subjetivo próprio, o dolo.** (Ministro Marco Aurélio: Voto proferido no RE 848826, p. 50 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.*

TESE 2: (...)De fato, há uma peculiaridade que se coloca, inclusive quanto à atividade, hoje, do Tribunal de Contas da União na chamada Tomada de Contas Especial. Como há hoje um modelo, vamos chamar de colaboração federativa, União e Estado, ou União e municípios - especialmente os municípios, que são os casos que se manifestam lá no TSE , muitas vezes, o Tribunal de Contas faz essa tomada especial de contas e condena, faz glosa nos convênios. Isso é muito comum. Aí vem a pergunta que o ministro Barroso está colocando, quanto ao significado desse disposto no artigo 71, II. Isso, também, pode ocorrer na Tomada de Contas



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Especial e num procedimento especial, no âmbito das cortes estaduais. E aí também vem a pergunta: Qual é o significado Dessa decisão? Parece-me que isso terá de ser considerado, quer dizer, nós temos a mesma decisão, uma vez que seria impossível, no caso do Tribunal de Contas da União, exigir-se que houvesse a aprovação ou a rejeição das contas. (Ministro Gilmar Mendes: Voto proferido no RE 848826, p. 51 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos

*TESE 2: (...) Até aí, Ministro, tudo bem, porque consideraríamos os atos de Governadores, os de Prefeitos e a atuação do Órgão federal, o Tribunal de Contas da União. Não caminharia no sentido de submeter o pronunciamento desse Tribunal ao Congresso Nacional, nesse caso. Agora, transportar isso para os Estados e Municípios é um passo demasiadamente largo. **Presidente, o crivo do Tribunal de Contas da União jamais provocará a inelegibilidade do Presidente da República!**(Ministro Marco Aurélio, Voto proferido no RE 848826, p. 51 e 52 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.*

*TESE 1: (...) **O Presidente da República não é prestador de contas de gestão, como também não são os governadores de Estado.**(...) (Ministro Luís Roberto Barroso, Voto proferido no RE 848826, p. 52 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.*

*TESE 2:(...) O assunto é muito palpitante, e quem passou pelo Eleitoral e acompanha o Eleitoral, como Vossa Excelência, e é um professor de Direito Constitucional, certamente constatou um fenômeno muito interessante e, **de certa maneira, preocupante, que é o fato de que, após interpretações divergentes desse ponto de vista tradicional – que erado Supremo – do TSE em assegurar o controle de contas por parte da Câmara Municipal, o que é que os prefeitos têm feito? E Vossa Excelência inclusive, no início do seu voto, afirmou isto. Eles têm delegado os atos de ordenação de despesa aos secretários ou aos diretores da prefeitura. Isso é um fenômeno que vai se verificar. Se nós decidirmos neste sentido, que há uma bipartição entre contas, digamos assim, políticas e contas de gestão, nenhum prefeito mais será ordenador de despesa. Isso é uma realidade. Por meio de um simples decreto ou quicá uma portaria, ele vai abrir mão de ordenar a despesa, e isso vai recair sobre os seus subordinados.**(Ministro Ricardo Lewandowski, Voto proferido no RE 848826, p. 52 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.*

*TESE 1: (...) Porque a distinção que eu quero fazer aqui, que me parece importante, é: não se deve criminalizar a política, por evidente, mas também não se deve politizar o crime. O sujeito que está metendo o dinheiro no bolso dizer que isso é um julgamento político, quando, claramente, tem-se a percepção de que houve desvio de recursos? **A meu ver, há questões políticas e há questões técnico-administrativas.**(Ministro Luís Roberto*



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Barroso, Voto proferido no RE 848826, p. 53 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 1: (...) E o abuso, **se ocorrer, por parte do Tribunal de Contas, sempre dará acesso ao Judiciário**, vide as inúmeras liminares concedidas e as antecipações de tutela. (Ministro Dias Toffoli, Voto proferido no RE 848826, p. 53 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 1: (...)Essa observação é muito importante. **No caso de julgamento pela Câmara, dificilmente o Judiciário deveria se dispor a superar o juízo político da Câmara, mas, no caso do julgamento pelo Tribunal de Contas, se houver imprecisão técnica ou abuso, pode ser sanado.** (Ministro Luís Roberto Barroso, Voto proferido no RE 848826, p. 53 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 2: (...) **o Tribunal de Contas não há pronunciamento político, principalmente nos Municípios e nos Estados? Não há pronunciamento político?**(Ministro Marco Aurélio, Voto proferido no RE 848826, p. 53 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 1: (...)Os governadores de Estado não são ordenadores de despesa, pela complexidade da estrutura dos Estados; os prefeitos dos grandes Municípios também não são ordenadores de despesa. Não é nem para sedes onerar da obrigação ou do risco, é porque não têm condições. **Portanto, estamos falando dos prefeitos dos pequenos Municípios. Vossa Excelência tem toda razão que eles podem delegar, mas, se optarem por serem os ordenadores de despesa - eles não precisam -, por boas razões vão prestar contas, mas às vezes podem optar pelas razões erradas. E, nesses casos, eles têm que prestar contas como qualquer administrador. Foi nessa linha o parecer da Procuradoria da República, e estou acompanhando. Não importa quem está prestando a conta, se é o prefeito ou se é o administrador a quem ele delegou; é a natureza da despesa. Logo, se estou dizendo que paguei cem mil reais à empresa "A" pela prestação do serviço de limpeza da escola, eu tenho que demonstrar o recibo da prestação desse serviço. Se paguei cem mil reais e não sou capaz de demonstrar que a verba foi efetivamente executada e o serviço prestado, isso não é uma questão política, isso é desonestidade, e, em caso de desonestidade, a decisão técnica é que deve prevalecer.**(Ministro Luís Roberto Barroso, Voto proferido no RE 848826, p. 54 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 2: (...) Gostaria de adiantar o meu voto, se fosse possível, porque tenho convicção firmada desde o TSE e continuo tendo essa mesma opinião. Peço vênica para divergir do eminente Relator e dar provimento ao recurso, mas com uma certa nuance. (...)Então eu entendo que o órgão competente



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

para julgar tanto as contas de natureza política quanto as contas de gestão, se o prefeito agir como ordenador de despesa, é a Câmara Municipal, que é o órgão que representa a soberania popular, o contribuinte, que tem toda a legitimidade para examinar. E estava até verificando aqui que, por conta do próprio Decreto-Lei 2.001, a Câmara tem, sim, inclusive poder de verificar os crimes de responsabilidade, entre os quais figura a malversação do dinheiro público. Portanto, a meu ver, o parecer do Tribunal de Contas é de natureza distinta, não é mera opinião, não é emitido salvo melhor juízo, e prevalece até que seja derrubado por maioria de dois terços da Câmara Municipal, segundo assinalou o eminente Procurador-Geral da República, nos termos do art. 31, § 2º, da Constituição. (Ministro Ricardo Lewandowski, Voto proferido no RE 848826, p. 55/56 do Inteiro Teor do Acórdão). Grifamos.

TESE 2:(...) Ou aprovado por um terço, ante o quorum, da Câmara. (Ministro Marco Aurélio, Voto proferido no RE 848826, p.56 do Inteiro Teor do Acórdão).

TESE 2: (...) Mas isso é importante. A nova Constituição deu uma força toda especial ao parecer do Tribunal de Contas, mas, ao final, deu a ênfase maior ao pronunciamento da Câmara Municipal. Ministro Ricardo Lewandowski, Voto proferido no RE 848826, p. 56 do Inteiro Teor do Acórdão).

Da análise dos discursos, podemos extrair que os pontos centrais da discussão foram: i) distinção dos conceitos de contas de gestão e de governo realizadas pelos prefeitos; ii) natureza da análise realizada pelos Tribunais de Contas sobre as prestações de contas, se técnica ou política.

Foi vencedora a tese 2, por maioria de votos. O argumento que prevaleceu no julgamento é de que o quórum qualificado de 2/3 dos membros da Casa Legislativa deve ser alcançado para que os vereadores possam afastar os pareceres prévios dos Tribunais de Contas.

A questão que se coloca aqui é o que ocorre com as contas dos prefeitos, seja de gestão ou de governo, quando o Tribunal de Contas emite parecer prévio desfavorável à aprovação das contas e a Câmara de vereadores permanece inerte, deixando de julgá-las.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Esse tema também já comportou posicionamentos divergentes do Tribunal Superior Eleitoral, sendo a última tese fixada pelo TSE, em 2013, de que o parecer do Tribunal de Contas não tem o condão de substituir a decisão da Câmara de vereadores, nos casos omissos.

A divergência de entendimentos no mesmo Tribunal compromete a segurança jurídica, já que a depender do caso e do ano de julgamento, muitas candidaturas podem ter sido indeferidas ou deferidas, conforme o entendimento adotado pelo TSE.

O STF pacificou o entendimento, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 729.744-MG, vencendo a tese de que não deve prevalecer o parecer prévio do Tribunal de Contas em caso de omissão do legislativo.

Como a decisão também foi proferida por maioria de votos, analisaremos a discussão travada entre os ministros, conforme trechos do debate extraído do inteiro teor do acórdão:

(...) Eu me lembro que nós fazíamos uma distinção quanto ao prazo razoável. Quer dizer, se a Câmara claramente se omite, ela está se negando a apreciar as contas. Mas tem que haver um prazo razoável. (Ministro Ricardo Lewandowski, p. 22). Grifamos.

(...) Acho que isso não é razoável em um julgamento por decurso de prazo em desfavor de quem prestou as contas e, portanto, cumpriu o seu papel. Portanto, eu não estou penalizando o Executivo. Mas eu acho que nós devemos imputar, no mínimo, a pecha de inconstitucionalidade à omissão da Câmara, porque acho que essa omissão frustra o direito das minorias de participarem do processo e de deliberarem. Portanto, eu declararia a inconstitucionalidade da omissão prolongada na apreciação das contas. (Ministro Luís Roberto Barroso, p. 22). Grifamos.

(...) Em consequência, e especificamente aplicada à situação sub examine, aludida conclusão revisita a atual orientação firmada no Tribunal Superior Eleitoral, de forma a considerar, como exegese constitucionalmente adequada, como rejeitadas, em solução de definitividade, as contas anuais de governo dos Prefeitos, sempre que houver manifestação do Tribunal de Contas neste sentido e inexistir a deliberação da Câmara Municipal acerca do resultado do parecer. (Ministro Luiz Fux, p. 38). Grifamos



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

(...) Se prevalecer a tese do voto do eminente Relator, ter-se-á a consequência de que o parecer do tribunal de contas, enquanto não aprovado pela câmara municipal, será um nada jurídico, porque sofrerá a ação paralisante de uma omissão do Poder Legislativo, se é possível estabelecer, do ponto de vista lógico, essa contraposição entre uma omissão que paralisa, como se ação deveras fosse. (Ministro Dias Toffoli, p. 45). Grifamos.

(...) Desse modo, na hipótese singular de omissão legislativa no exame do parecer prévio do Tribunal de Contas, não há como inferir inelegibilidade da inércia da Câmara de Vereadores nem presumir a ocorrência, por mera ficção, dessa gravíssima limitação à cidadania passiva do Prefeito Municipal. (Celso de Mello, p.87). Grifamos.

Nos debates restou decidido, pela maioria, que não cabe um julgamento ficto pela Câmara de Vereadores, no entanto, uma das questões muito discutidas ao longo da sessão plenária foi sobre a inconstitucionalidade da omissão legislativa, que muitos são os casos em que o legislativo local descumpra prazos estabelecidos nas leis orgânicas para conclusão do julgamento, podendo, inclusive ser finalizada a legislatura sem análise das contas dos prefeitos.

Não obstante a questão levantada pelos Ministros, não restou concluído um posicionamento sobre fixação de prazo razoável para análise das Casas Legislativas, consignando-se nos debates que outros órgãos de controle, como o Ministério Público poderiam atuar nesses casos, assim como os próprios chefes do executivo que se sentirem prejudicados pela omissão legislativa.

III- ASPECTOS METODOLÓGICOS E DISCUSSÃO DOS DADOS

3. AS SITUAÇÕES DE CANDIDATURAS E OS MOVIMENTOS RELATIVOS AO REGISTRO DE CANDIDATURAS NAS ELEIÇÕES DE 2016

Nesta subseção apresentaremos os resultados da pesquisa, onde buscamos analisar as situações das candidaturas, se deferidas ou indeferidas,



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

considerando os cidadãos com contas irregulares, que constavam na lista do Tribunal de Contas da União (TCU), enviada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Utilizamos os dados disponibilizados pelo TCU e pelo TSE, dos quais foram selecionados os nomes dos cidadãos que tiveram contas julgadas irregulares pelo TCU. Foram considerados tanto os pedidos de registro de candidatura para eleições proporcionais, como majoritárias. A análise realizada neste estudo é descritiva, utilizando-se métodos quantitativos.

A tabela 1 apresenta o número de cidadãos que já ocuparam cargos públicos e cujas prestações de contas tiveram parecer do TCU pela irregularidade, bem como o número de processos que carregam em sua trajetória política.

Os dados apresentaram que um pouco mais de 75% dos cidadãos que constam na lista do TCU respondem a apenas um processo. Não obstante, os dados apresentaram que o número de processos por candidato variou de 1 a 31 processos.

Tabela 1: Número de Cidadãos que ocuparam cargos públicos e possuem contas julgada irregulares pelo TCU pelo número de processos que carregam

PROCESSOS	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM	
		SIMPLES	CUMULATIVA
1	5.373	75,35%	75,35%
2	928	13,01%	88,36%
3	382	5,36%	93,72%
4	184	2,58%	96,30%
5	98	1,37%	97,67%
6	43	0,60%	98,28%
7	30	0,42%	98,70%
8	26	0,36%	99,06%
9	9	0,13%	99,19%
10	13	0,18%	99,37%
11	13	0,18%	99,55%
12	4	0,06%	99,61%
13	5	0,07%	99,68%
14	7	0,10%	99,78%



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

15	3	0,04%	99,82%
16	1	0,01%	99,83%
18	1	0,01%	99,85%
19	2	0,03%	99,87%
20	2	0,03%	99,90%
22	3	0,04%	99,94%
24	1	0,01%	99,96%
25	1	0,01%	99,97%
30	1	0,01%	99,99%
31	1	0,01%	100,00%
TOTAL	7.131	100,00%	

Fonte: Elaboração própria com dados do TCU.

Do total de candidaturas lançadas em 2016, conforme lista do TSE, apenas 0,06% dos candidatos possuíam contas julgadas irregulares pelo TCU, o que sugere que as decisões da Corte de Contas geraram inelegibilidades, que impediram o registro das candidaturas. É o que podemos observar na Tabela 2:

Tabela 2: Candidaturas Lançadas em 2016 com Contas Julgadas Irregulares pelo TCU

TEM	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
		SIMPLES
NÃO	497.186	99,94%
SIM	285	0,06%
TOTAL	497.471	100,00%

Fonte: Elaboração própria com dados do TCU e TSE.

Como já observado, o percentual de candidatos com contas irregulares é consideravelmente menor que o dos candidatos sem processos, todavia, interessante verificar em quais condições esses candidatos, com contas julgadas irregulares, tiveram os seus registros deferidos pelo TSE.

Dos 285 candidatos que carregaram processos durante o processo eleitoral, identificamos, entre os aptos pelo TCU, as seguintes situações: 1) Cidadãos



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

aptos com registro de candidatura deferido ou deferido com recurso; 2) Cidadãos aptos com registro de candidatura indeferido ou indeferido com recurso.

Os candidatos considerados inaptos pelo TCU não concorreram por terem renunciado. Esses dados podem ser visualizados na tabela abaixo.

Tabela 3: Distribuição das candidaturas por número de processos de acordo com as condições de concorrer definidas pelo TSE

SITUAÇÃO DA CANDIDATURA (TSE)		PROCESSOS					
		1	2	3	4	5	7
APTOS	DEFERIDO	95	9	7	2	1	0
	DEFERIDO COM RECURSO	26	3	2	0	0	0
	INDEFERIDO	57	9	4	2	1	0
	INDEFERIDO COM RECURSO	26	3	4	3	0	1
INAPTOS	NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO	0	0	1	0	0	0
	RENÚNCIA	22	6	1	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com dados do TCU e TSE

Os dados também nos permitiram analisar a distribuição das candidaturas por número de processos no TCU, de acordo com o registro das candidaturas por partidos, conforme se vislumbra na Tabela 4, na qual se verificou, também, que a maioria dos registros de candidatura dizem respeito a candidatos com menos processos no TCU.

Tabela 4: Distribuição das candidaturas por números de processos no TCU X Situação dos registros por partido

PARTIDO	PROCESSOS						TOTAL
	1	2	3	4	5	7	
PMDB	41	4	2	0	1	0	48
PSD	23	3	4	1	0	0	31
PSB	20	5	3	0	0	0	28
PSDB	21	2	1	0	0	0	24
PR	16	2	1	1	0	0	20
PT	16	0	0	1	0	0	17
DEM	12	1	3	0	0	0	16



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

PDT	11	4	0	0	0	0	15
PTB	11	2	0	1	0	0	14
PP	11	0	1	0	0	0	12
PRB	5	1	1	0	0	0	7
PV	5	2	0	0	0	0	7
PPS	5	0	0	1	0	0	6
PROS	5	0	1	0	0	0	6
PC do B	3	1	1	0	0	0	5
PTC	2	2	0	0	1	0	5
PTN	3	0	1	0	0	0	4
SD	3	0	0	1	0	0	4
PSC	3	0	0	0	0	0	3
PSL	2	0	0	0	0	1	3
PHS	2	0	0	0	0	0	2
PEN	1	0	0	0	0	0	1
PPL	1	0	0	0	0	0	1
PRP	1	0	0	0	0	0	1
PRTB	0	0	0	1	0	0	1
PSDC	0	1	0	0	0	0	1
PSOL	1	0	0	0	0	0	1
PT do B	1	0	0	0	0	0	1
REDE	1	0	0	0	0	0	1
TOTAL							285

Fonte: Elaboração própria com dados do TCU e TSE

Por fim, apresentamos o resultado final da disputa, considerando a distribuição das candidaturas por número de processos junto ao TCU.

A análise da tabela 5 indica que a maioria dos candidatos que respondiam ou responderam até a data do pleito a processos relativos às prestações de contas, não foram eleitos em nenhuma das disputas, totalizando o percentual de 55,15%. Os eleitos foram os que respondiam a um menor número de processos, num percentual de 22,22%.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Tabela 5: Distribuição das candidaturas pelo número de processos junto ao TCU de acordo com a situação final da candidatura dada

SITUAÇÃO FINAL DA CANDIDATURA (TSE)		PROCESSOS					
		1	2	3	4	5	7
ELEITOS	2º TURNO	1	0	0	0	0	0
	ELEITO	32	2	3	1	0	0
	ELEITO POR MÉDIA	1	1	0	0	0	0
	ELEITO POR QUOCIENTE PARTIDÁRIO	14	1	0	0	0	0
NÃO ELEITOS	SUPLENTE	29	0	3	1	0	0
	NÃO ELEITO	106	16	11	3	2	1
	#NULO#	43	10	2	2	0	0

Fonte: Elaboração própria com dados do TCU e TSE

IV- CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, buscamos analisar os debates oriundos de dois julgados no Supremo Tribunal Federal, no qual foi fixada a tese de que o parecer das Cortes de Contas prévio e meramente opinativo, não podendo gerar a inelegibilidade prevista na Lei da “Ficha Limpa”, mesmo em caso de omissão da Casa Legislativa, já que a decisão definitiva sobre as contas dos prefeitos é privativa das Câmaras de Vereadores.

Buscou-se, também, analisar as movimentações partidárias e os impactos eleitorais surgidos após a definição da nova tese. Os dados utilizados na pesquisa foram as listagens oficiais com as candidaturas indeferidas e os resultados eleitorais das últimas eleições municipais brasileiras, disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União e Tribunal Superior Eleitoral.

Em síntese, os dados apresentaram que o percentual de candidatos com contas irregulares é consideravelmente menor que o dos candidatos sem processos. Dos 285 candidatos que carregaram processos durante o processo eleitoral, identificamos, entre os aptos pelo TCU, as seguintes situações: 1) Cidadãos aptos com registro de candidatura deferido ou deferido com recurso; 2) Cidadãos aptos com registro de candidatura indeferido ou indeferido com recurso.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Os candidatos considerados inaptos pelo TCU não concorreram por terem renunciado à disputa. Do total de candidaturas lançadas em 2016, conforme lista do TSE, apenas 0,06% dos candidatos possuíam contas julgadas irregulares pelo TCU, o que sugere que as decisões da Corte de Contas geraram inelegibilidades, que impediram o registro das candidaturas.

A maioria dos candidatos que respondiam ou responderam até a data da eleição a processos relativos às prestações de contas, não foram eleitos em nenhuma das disputas, totalizando o percentual de 55,15%.

Por fim, concluímos que, para uma análise mais profunda sobre os impactos da nova tese fixada pelo STF, seria necessário analisar as listas enviadas pelos Tribunais de Contas Estaduais, com os nomes de cidadãos que respondem a processos relativos a prestações de contas, durante o período em que exerceram o mandato de prefeito, o que não foi possível realizar nesta pesquisa.

V- REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério B.; ABRUCIO, Fernando L.; TEIXEIRA, Marco A. C. A imagem dos tribunais de contas subnacionais (2005). **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 57-83.

DAHL, Robert (2012). **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo, Ed. USP.

JACOBY FERNANDES. Jose Ulisses (2012). **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum.

MENEZES, Monique (agosto, 2014). Desempenho das instituições de Fiscalização Superior na América Latina: Qual o papel dessas instituições para a qualidade da democracia? **In 38º Encontro anual da ANPOCS**, Teresina, PI.

_____. O papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização das agências reguladoras: Abdicação ou delegação de poderes? (2012a) **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.3.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

_____. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços (2012b). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43.

O'DONNELL, Guillermo (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>.

_____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política (Outubro, 2004). **Revista Española de Ciencia Política**. Núm. 11, pp. 11-31.

PERUZZOTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds,) (2002). **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires. Grupo Editorial Temas.

PESSANHA, Charles (2009). **Controle Externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil**. In: O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman. Vários autores. Rio de Janeiro: Editora FGV.

PRZEWORSKI, Adam (1994). **Democracia e Mercado**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

ROCHA, Arlindo Carvalho (mai./ago. 2013). *Accountability*: Dimensões de Análise e Avaliação no Trabalho dos Tribunais de Contas. **Contabilidade, Gestão e Governança** - Brasília · v. 16, n. 2, p. 62 – 76.

RODDEN, Jonathan (junho, 2005). Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 24, p. 9-27.

SCHUMPETER, Joseph (1961). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

SCHEDLER, Andréas; DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc. F. (eds) (1999). **The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies**. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.

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