

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito
Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Direito Público e Controle Externo
Orientador: Georges Seigneur

**A INELEGIBILIDADE E OS
TRIBUNAIS E CONSELHOS DE CONTAS**

Conrado Wargas Neto
Mat. 2005/10831

BRASÍLIA-DF
2006

“Todo o poder de um homem sobre outro homem deve ser limitado. O poder ilimitado é contrário ao Direito.”¹

¹ LARENZ, Karl. *Derecho Justo, Fundamentos de Ética Jurídica*, 1993, p. 150.

SUMÁRIO

Introdução	4
2. Elegibilidade e Inelegibilidade	5
3. A inelegibilidade decorrente de rejeição de contas	8
3.1 Controle Jurisdicional das Decisões das Cortes de Contas	9
3.2 Irregularidades Insanáveis	11
3.3 Considerações sobre a Súmula n.º 1 do TSE	12
4. Considerações Finais	17
Referências Bibliográficas.....	20

A INELEGIBILIDADE E OS TRIBUNAIS E CONSELHOS DE CONTAS

Autor: Conrado Wargas Neto (*)

Introdução

A importância dos Tribunais e Conselhos de Contas², no que diz respeito ao exame e controle das contas de quem utiliza, arrecade, guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos mostra especial relevância quando da atuação dessas instituições resulta na inelegibilidade daqueles que tenham suas contas julgadas irregulares³.

Os Órgãos de Contas disponibilizam à Justiça Eleitoral relação contendo os nomes daqueles que tiveram suas contas julgadas irregulares. A Justiça Eleitoral declara a inelegibilidade do agente público⁴ com base nas irregularidades insanáveis⁵ indicadas na decisão irrecorrível⁶ do Órgão Competente⁷.

A relevância da atuação das Cortes Contas nesses casos funda-se no controle e na prevenção da ocorrência de condutas impróprias à gestão da coisa pública⁸, já destacada pelo Ministro Celso de Mello (MS n.º 1.308-9/RJ):

A essencialidade dessa instituição (...) foi uma vez mais acentuada com a inclusão, no rol dos princípios constitucionais sensíveis, da **indeclinabilidade da prestação de contas⁹ da administração pública, direta e indireta (CF, art. 34, VII, d)** (...) Como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, os Tribunais de Contas tornaram-se instrumentos de inquestionável relevância na Administração Pública (...). (grifamos)

(*) Analista de Finanças e Controle Externo do TCU, Analista de Sistemas pela Faculdade Católica de Brasília e aluno de Graduação de Direito do Centro Universitário do Distrito Federal – UniDF.

² “Os órgãos de controle do Mundo, acompanhando o processo evolutivo, têm passado por diferentes fases, deixando de ter como foco o controle das finanças do Rei e passando a ser instrumento de cidadania”, Carlos Pinna de Assis in O Novo Tribunal de Contas, Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais, 2005, p. 9.

³ BRASIL. Lei nº 8.443/92 (LOTUCU). art. 16. As contas serão julgadas: [...] III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

⁴ “[...] é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público, ainda que o façam de forma ocasional ou episodicamente. [...] Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público.” (MELLO, 2001)

⁵ “[...] é aquela que, cometida, definitivamente não pode mais ser corrigida. Ela é insuprível e acarreta uma situação de irreversibilidade na administração pública e seus interesses, além de se caracterizar como improbidade administrativa.” (CÂNDIDO, 1999, p. 185).

⁶ “A decisão irrecorrível, judicial ou administrativa, é aquela que tem caráter definitivo, não comportando mais nenhum recurso.” (COSTA, Tito, 2005).

⁷ São os Tribunais ou Conselhos de Contas, mas no caso das contas dos Chefes do Poder Executivo cabe às Casas Legislativas de cada esfera federativa a responsabilidade pelo julgamento das contas.

⁸ O Min. Aliomar Baleeiro, já se posicionou afirmando que: “[...] O regime democrático é o da responsabilidade dos agentes ou titulares dos três Poderes perante os concidadãos, que têm o direito a acesso às fontes de informação sobre os negócios públicos.” RTJ 50:249. É o mesmo pensamento de Geraldo Ataliba quando afirmou que o sistema republicano é incompatível com a irresponsabilidade de quem exerce prerrogativas públicas.

⁹ “Não se trata mais de alfarrábios recheados de números e de tabelas a serem conferidos. Em nossos dias, a prestação de contas do setor público tem sido norteada por um novo paradigma, sintetizado no conceito anglo-saxão de *accountability*, que em seus vários matizes, inclui a prestação de contas da gestão pública à sociedade, vinculada à responsabilização dos administradores, em caso de violação do dever público.” (MOTTA, Adylson in O Novo Tribunal de Contas, Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais, 2005, p. 12).

Um dos reflexos dessa competência em relação aos responsáveis com contas julgadas¹⁰ irregulares, é a inelegibilidade. Essa previsão tem origem na regulamentação do art. 14, §9º da Constituição Federal¹¹, com a edição da Lei Complementar n.º 64/90, que dentre as inelegibilidades previstas encontra-se a do art. 1º, inciso I, alínea “g”¹².

Para que possamos analisar essa hipótese de inelegibilidade, comentaremos alguns conceitos de Direito Eleitoral, a interpretação jurisprudencial da questão, em especial da Justiça Eleitoral, os limites de atuação das Cortes de Contas, os problemas hoje existentes para melhor efetividade da norma¹³, bem como a recente proposta apresentada pelo TSE de mudança do texto da referida alínea.

2. Elegibilidade e Inelegibilidade

Ser *elegível* é ter o pleno o Direito Político¹⁴ de ser votado, Direito Fundamental¹⁵, sendo, a um só tempo **direito** à elegibilidade e **dever** de bem representar os cidadãos.

Como bem asseverou Adriano Soares da Costa a elegibilidade (*ius honorum*) é um direito subjetivo de o cidadão poder concorrer a cargos públicos eletivos. Não é um estado indefinido de todos os brasileiros, já que a Constituição Federal estabeleceu requisitos mínimos, condições de elegibilidade¹⁶, essenciais para que alguém possa concorrer a um

¹⁰ Os julgamentos dos Tribunais e Conselhos de Contas não se caracterizam pelo seu impulso externo (embora possa ocorrer por meio de representações, art. 237, RITCU e denúncias, art. 74, §2º, CF. Não é obrigatória a participação de advogados, inexistente a figura de litigantes (art. 5º, LV, CF) e o devido processo legal se dá por meio do contraditório e da ampla defesa. No caso do TCU é possível a apresentação de informações complementares ou novos elementos pelo responsável enquanto o processo de contas estiver em análise na unidade técnica instrutiva (art. 160, §1º, RITCU). Apresentar memoriais ao Relator após colocado em pauta para julgamento (art. 160 §3º, RITCU), agravar decisões interlocutórias (art. 280, RITCU), pedir vistas (arts. 163 a 167, RITCU), além da possibilidade do responsável ou seu representante realizarem sustentação oral (art. 168, RITCU) e interpor recursos previstos em sua lei orgânica (arts. 31 a 35 e 48, LOTCU).

¹¹ Brasil. Constituição Federal, de 5.10.1988, redação dada pela EC de Revisão nº 4 de 1994. Dispõe que: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e pelo voto secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] §9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a 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.”

¹² Brasil. Lei Complementar nº 64, de 18.8.1990. Diário Oficial da União, 21.5.1990, Seção 1, p.9591. Dispõe que: “Art. 1º São inelegíveis: I – para qualquer cargo: [...] g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão”;

¹³ Essa dificuldade em se ver maior efetividade na aplicação da inelegibilidade pode ser constatada até em relação a outras hipóteses de inelegibilidade conforme levantamento do jornal **O GLOBO** de 5/9/2004, dando conta de que 20% dos candidatos às eleições municipais do Rio de Janeiro (40% na Baixada Fluminense!) respondiam a processos, alguns por crimes graves, como homicídio e tráfico de drogas, sensibilizou a opinião pública, que passou a exigir uma tomada de posição, do Judiciário e do Legislativo, no sentido de pôr termo a essa situação esdrúxula. Ante o fato, o Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro (TRE-RJ), Desembargador **Marcus Faver**, alegando que a Constituição estabelecia o princípio da moralidade como requisito à candidatura, anunciou que impugnaria todos. Como o Direito brasileiro, corretamente, consagra a presunção de inocência até prova em contrário, ou seja, até que o indiciado seja declarado definitivamente culpado o que provocou um recuo, tendo o Presidente do TRE fluminense divulgado uma lista com somente três candidatos impugnados por processos criminais. E desistiu de divulgar os demais nomes, responsabilizando os partidos políticos pelo lançamento de candidatos processados criminalmente. E exortando o Legislativo a estabelecer novas e necessárias vedações, que, obviamente, não são penas criminais.

¹⁴ Os Direitos Políticos encontram-se no Capítulo IV do Título II da Constituição Federal, dos Direitos e Garantias Fundamentais que engloba os direitos individuais, coletivos, sociais, à nacionalidade e políticos.

¹⁵ “A clássica concepção da matriz liberal-burguesa dos direitos fundamentais informa que tais direitos constituem, em primeiro plano, direitos de defesa do indivíduo contra ingerências do Estado em sua liberdade pessoal e propriedade.”. (MENDES, 2002).

¹⁶ BRASIL. Constituição Federal. Art. 14. [...] §3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-

cargo eletivo, que se não atendidos podem levar ao indeferimento do registro aproximando-os de típicos casos de inelegibilidade. (COSTA, 2005)

Assim, o candidato além de preencher as condições de elegibilidade¹⁷, precisa ser indicado em convenção partidária, obter o registro da candidatura junto à Justiça Eleitoral que além verificar o atendimento das condições de elegibilidade poderá identificar outros impedimentos, de modo que, a inelegibilidade é a regra e a elegibilidade, a exceção. Pedro Henrique Távora Niess define que:

A inelegibilidade consiste no obstáculo posto pela Constituição Federal ou por lei complementar ao exercício da cidadania passiva, por certas pessoas, em razão de sua condição ou em face de certas circunstâncias. (NIESS, 1994, p. 23)

A inelegibilidade pode ser dividida em duas espécies: absolutas (art. 14, §§2º e 4º, CF/88) e relativas (art. 14, §§5º, 6º, 7º e 8º, CF/88). As absolutas independem de qualquer condição e as relativas dependem de condição resolutive (ROSAS, 1968, p. 42-47). As inelegibilidades são um impedimento de ordem pública destinado principalmente à moralização do voto e ao interesse social, salvaguardando o Estado e o povo ao impor a concretização do princípio da moralidade. Devemos frisar que qualquer inelegibilidade, fora das hipóteses constitucionais, deverá constar expressamente em lei complementar.

A inelegibilidade¹⁸ é espécie do gênero da suspensão de direitos políticos e é sempre de caráter temporário, sendo vedada a cassação dos direitos políticos (Art. 15, *caput*, CF/88).

A inelegibilidade se justifica apenas após o Estado assegurar aos cidadãos o contraditório e a ampla defesa. Essa sanção tem caráter preventivo já que para ocupar um cargo eletivo, o cidadão interessado deve reunir condições essenciais para o exercício de uma função pública, que deve estar sempre protegida contra aqueles que tenham agido com improbidade ou contrariamente ao interesse público.

A inclusão do nome de responsáveis na ‘Lista de Inelegíveis’¹⁹ dos Órgãos de Contas não constitui, por si só, em inelegibilidade, pois a lista é meramente informativa²⁰. Como as

Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.

¹⁷ Por se tratar de matéria de interesse público a sua apreciação dispensa a provocação de qualquer interessado.

¹⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Respe. nº. 12.521. de 13.2.86, Consulta nº. 7.613-DF; STF, RTJ 1:884. “As hipóteses de inelegibilidade são restritas aos casos previstos na Constituição e não se admite interpretação legislativa ou jurisprudencial, ampliativa, senão restritiva”.

¹⁹ BRASIL. Lei nº. 8.443/92 (LOTUCU): “Art. 91. Para a finalidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "g" e no art. 3º, ambos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o Tribunal enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.”

- Os Tribunais e Conselhos de Contas devem enviar até o dia 5 de julho, a relação de nomes dos agentes públicos com contas julgadas irregulares por vícios insanáveis, atendendo ao art. 11, §5º da Lei nº 9.504/97.

²⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução no 21.563, de 18.11.2003 . Consulta nº 940 . Classe 5a/DF (Brasília). Consulta. Rejeição de contas pelo TCU. Inelegibilidade. [...] b) A rejeição de contas pelo TCU pode ser causa de inelegibilidade; no entanto, a inclusão do nome do administrador público na lista remetida à Justiça Eleitoral não gera inelegibilidade, pois se trata de procedimento meramente informativo.

causas de inelegibilidade têm origem constitucional e afetam os direitos individuais dos cidadãos cabe à Justiça Eleitoral reconhecê-las de ofício²¹ ou por meio de representação do Ministério Público Eleitoral, de Partidos Políticos, de coligações ou de candidatos.

Nesse contexto, a competência dos Tribunais e Conselhos de Contas em nada se assemelha a um juízo de mérito, no atinente à aplicação da sanção de inelegibilidade, que encontra foro próprio no âmbito da Justiça Eleitoral²² por força do disposto no art. 2º da Lei Complementar n.º. 64/90²³.

O prazo para argüição junto à Justiça Eleitoral das inelegibilidades versadas na lei complementar é limitado a 5 (cinco) dias da publicação do pedido de registro. Perdido esse prazo, a questão estará preclusa e não poderá mais ser objeto de impugnação ou recurso de qualquer natureza, exceto quando se tratarem das hipóteses constitucionais que podem ser argüidas a qualquer tempo.

O prazo para a impugnação do registro²⁴, por ser limitado, permite aos enquadrados nas hipóteses previstas na lei complementar, o registro de suas candidaturas²⁵, mesmo que tenham contra si pairando uma inelegibilidade. Perdido o prazo, a inelegibilidade não poderá mais ser levantada, nem mesmo em fase posterior via recurso contra a diplomação (RCD). Assim, há sempre o risco de que alguém seja eleito, mesmo estando inelegível²⁶.

Frise-se que o instituto da preclusão atinge apenas aquelas hipóteses de inelegibilidade previstas pela norma infraconstitucional não se operando em relação às hipóteses constantes da Constituição (art. 14, §3º ao §8º e art. 15)²⁷.

Além disso, no caso da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas, encontramos outro fator limitador de sua eficácia, a interpretação dada pelo TSE à alínea “g”, ora comentada, e que culminou na Súmula do TSE n.º. 1²⁸.

- No mesmo sentido: BRASIL. TCU. TC-299.035/1990-5. Acórdão n° 9/97. rel. Min. Bento Bugarin, 29/1/1997.

²¹ Exceto quanto à inelegibilidade prevista no art. 1º, I, d, e no art. 22 da LC 64/90, decorrente de abuso de poder econômico, abuso de poder político ou uso indevido de veículos ou meios de comunicação.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n.º. 22.087-2. rel. Min. Carlos Velloso.

²³ BRASIL. Lei Complementar n.º. 64/90: “Art. 2º - Compete à Justiça Eleitoral conhecer e decidir argüições de inelegibilidade.”

²⁴ “O objeto da impugnação é a argüição de inelegibilidade, seja pela ausência de condições de elegibilidade, seja pela incidência de causa de inelegibilidade.” (RESENDE, 2004, p. 182).

²⁵ BRASIL. TRE/CE. Acórdão n.º. 968, de 18.11.97 - AI - Classe 2a/CE. Recurso contra a diplomação. Inelegibilidade decorrente de rejeição de contas. LC no 64/90, art. 1o, I, g. Ausência de alegação por ocasião do registro da candidatura. Preclusão. [...].

²⁶ Essa proteção ao direito fundamental dos cidadãos (direito político de ser votado) se contrapõe ao interesse da coletividade de buscar aqueles cidadãos que reúnam os requisitos mínimos para o exercício de um cargo público eletivo, em especial, de moralidade e de probidade administrativa, expressamente protegidos pela Constituição no art. 14, §9º e em outros pontos da Carta como no art. 37.

²⁷ BRASIL. Código Eleitoral: “art. 259. São preclusivos os prazos para interposição de recurso, salvo quando neste se discutir matéria constitucional. [...] Parágrafo único. O recurso em que se discutir matéria constitucional não poderá ser interposto fora do prazo. Perdido o prazo numa fase própria, só em outra que se apresentar poderá ser interposto.”

²⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n.º. 1 : “Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade.” (Lei Complementar no 64/90, art. 1º, I, g), Publicada no DJ de 23, 24 e 25/9/92.

3. A inelegibilidade decorrente de rejeição de contas

Trata-se de uma hipótese de inelegibilidade decorrente de fatos que ocorrem fora do âmbito do Direito Eleitoral, valorando-o para efeitos de inelegibilidade, cuja aplicação não é imediata, dependendo da impugnação do pedido de registro de candidaturas.

O objetivo da norma é excluir a possibilidade de concorrerem a mandatos eletivos aqueles inaptos para o exercício de uma função pública, quer pelo dolo ou culpa com que lesaram o Estado, quer decorrente da inobservância dos princípios essenciais para o exercício da função pública.

A inelegibilidade ficará caracterizada caso sejam atendidos três requisitos: contas rejeitadas por irregularidade insanável, decisão irrecorrível do órgão competente e que a decisão não esteja submetida ao crivo do Judiciário.

As Cortes de Contas, com base em suas Leis Orgânicas, estabelecem as situações em que as contas serão julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou iliquidáveis. O TCU, por exemplo, ao julgar as contas regulares com ressalvas, estará evidenciando que ocorreram impropriedades ou outras falhas formais que não resultaram em dano ao Erário. Já quando julga contas irregulares deverá comprovar quaisquer das seguintes situações: omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; ou desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos²⁹.

As irregularidades previstas, portanto, podem ser adjetivadas de insanáveis, por serem irregularidades revestidas de tal gravidade que não se resolvem com o simples ajuste de conduta do responsável ou de gestão do órgão fiscalizado, levando inclusive à aplicação de multa prevista em lei³⁰.

Já a competência para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, nas esferas federal, estadual ou municipal³¹, incumbe, com exclusividade ao Poder Legislativo respectivo, cabendo aos Tribunais ou Conselhos de Contas apenas encaminhar parecer prévio opinativo a respeito do mérito das contas.

²⁹ BRASIL. Lei nº. 8.443/92. Art. 16.

³⁰ BRASIL. Lei nº. 8.443/92. art. 58. A multa é aplicada independentemente de dano ou de ressarcimento do dano ou ajuste das condutas irregulares.

³¹ Na esfera municipal (art. 31, §2º da CF) a Câmara de Vereadores só poderá deixar de acompanhar o parecer prévio do Tribunal ou Conselho de Contas sobre as contas do prefeito, mediante decisão de 2/3 dos seus membros. Nas demais esferas não há previsão de quorum qualificado, podendo as Casas Legislativas por maioria simples, acatar ou não o parecer prévio apresentado.

Destaque-se que se a Casa Legislativa protela demasiadamente o prazo para apreciação do parecer prévio encaminhado prevalece a decisão da Corte Contas³².

3.1 Controle Jurisdicional das Decisões das Cortes de Contas

É certo que a função jurisdicional atribuída ao Poder Judiciário é garantia do Estado Democrático de Direito e albergada no art. 5º, XXXV, da CF/88. Mesmo no caso de competências privativas, como a do Senado Federal para processar e julgar o Presidente da República e os Ministros do STF (art. 52, I e II), é possível o exame da legalidade, formal e material, sendo vedado ao Poder Judiciário o exame dos motivos do ato individual de votação de cada parlamentar.

Pontes de Miranda entendia excluído o acesso ao Poder Judiciário, em se tratando do julgamento das contas. Para ele as Cortes de Contas exerciam função jurisdicional exclusiva³³.

Já no caso da apresentação de parecer prévio, o julgamento político-administrativo incumbe exclusivamente ao órgão legislativo³⁴, que de igual modo deve observar o contraditório e a ampla defesa³⁵ sob pena de nulidade.

Após a decisão irrecorrível dos Órgãos de Contas o agente público poderá contestar a decisão na Justiça comum apenas quanto aos aspectos formais que culminaram na sua condenação³⁶, sendo insuscetível de revisão o mérito da decisão³⁷. Frise-se que esses posicionamentos não contrariam os princípios do livre acesso ao Judiciário e da inafastabilidade da jurisdição, tendo o próprio STF já decidido nesse sentido³⁸.

³² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. 17.409. 28.9.2000, rel. Costa Porto. “Abusiva protelação do exame das decisões da Corte de Contas. Tornam-se válidas para a declaração de inelegibilidade. No caso das contas do Presidente da República o último parecer pela irregularidade data de 1936, estando as contas dos exercícios de 1992 até hoje pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional.”

³³ Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1967, ed. Rev. RT, 1970, p. 254 *apud* José Rubens Costa, Controle Jurisdicional dos Atos Decisórios dos Tribunais de Contas, BDA, junho 96, pp. 351/354.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº. 22.658-7. Rel. Sepúlveda Pertence, de 10/9/97: “Pode o Judiciário sobrepor-se ao Tribunal de Contas, quando contra este impetrado o mandato, mas não, como dito, substituí-lo em sua competência constitucional.”

³⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdãos nºs. 11.284, 11.438 e 11.328.

³⁵ Essa necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa se justifica mesmo considerando que os julgamentos dos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade. (BRITO, O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas, p. 21-31).

³⁶ “O aspecto da legalidade é suscetível de revisão pelo Poder Judiciário. O de mérito não”, Bastos, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo *apud* Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunal de Contas do Brasil, jurisdição e competência. Belo Horizonte : Editora Fórum. 2003.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 7.280 – 1960. rel. Henrique Dávila. 20.7.1960. “Não se conhece do mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas que, ao julgar prestação de contas, apura o alcance do responsável pelo dinheiro público, porque tal ato é insuscetível de revisão na via judicial, exceto quanto ao seu aspecto formal ou ilegalidade manifesta.”

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª T, RMS 12487/60. Rel. Min. Francisco Falcão. “[...] o Poder Judiciário não detém competência para rever as decisões do Tribunal de Contas [...] no que diz respeito ao exame de contas, não competindo a esta Corte analisar a motivação da imputação do débito.” no mesmo sentido AC nº 52.933/9, Rel. Des. Bady Cury, TJMG.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 22828/PR. Rel. Min. Néri da Silveira, 14/6/2002. “[...] não se pode pretender que o Poder Judiciário exerça competência atribuída pela Constituição à Corte de Contas”.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 55.821, 18/9/1967. Tribunal de Contas. Julgamento das Contas de responsáveis por haveres públicos. Competência exclusiva, salvo nulidade por irregularidade formal grave (MS 6.960,1959), ou manifesta ilegalidade (MS 7.280, 1960).

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 16.255, Voto Min. Evandro Lins e Silva. “(...) tudo quanto ultrapassa este limitado objeto de exame da regularidade intrínseca das contas prestadas pelos responsáveis, refoge à competência jurisdicional restrita, e inampliável por lei,

Para que a ação proposta possa ter como consequência afastar a inelegibilidade, deve atender, em princípio, aos seguintes pressupostos: que ataque todos os fundamentos que embasaram a decisão ou o decreto que rejeitou as contas e que seja proposta em data anterior à data da impugnação do registro de candidatura³⁹.

A jurisprudência do STF e do STJ⁴⁰, bem como de boa parte da doutrina, indicam que o julgamento proferido pelas Cortes de Contas, ao apreciar as contas dos Chefes do Poder Executivo⁴¹ reveste-se de uma jurisdição especial. Já ao julgar as contas dos demais agentes públicos (art. 71, inciso II, CF), tal competência é exclusiva.

Ressalte-se que no caso do julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo pela respectiva Casa Legislativa é necessária a expedição de um decreto legislativo para o aperfeiçoamento da decisão. Eventual omissão conduz à inexistência do ato⁴² insuscetível de resultar em inelegibilidade. No caso do julgamento das contas realizado pelos legislativos municipais não basta cumprir a formalidade do quorum qualificado de 2/3 para deixar de prevalecer o parecer prévio opinativo do órgão de contas (art. 31, §2º, CF). A decisão do legislativo deve indicar quais foram os fundamentos utilizados para aprovar ou desaprovar as contas contrariamente à posição do parecer apresentado pelas Casas de Contas⁴³.

Por outro lado, apesar da força que se revestem as decisões de contas, o Supremo Tribunal Federal não reconhece nas decisões das Cortes de Contas coisa julgada material. Segundo o Prof. Ruy Cirne Lima⁴⁴:

Tem, portanto, entre nós, o Tribunal de Contas, ‘jurisditio’; falta-lhe, porém competência para o ‘judicium’ e, ‘a fortiori’, competência para dá-lo e cometê-lo a outrem, porque estranha à sua função, naquele ou neste aspecto, a idéia de ação (em sentido material). (...).

Mesmo assim é preciso que o Judiciário dê aos julgados das Cortes de Contas e das Casas Legislativas a presunção de validade (regularidade)⁴⁵, vez que a competência de julgar as contas dos administradores é originária da Constituição e exclusiva.

do Tribunal de Contas. Só o que toca a este exame, já para liberar o responsável, já para declara-lo em alcance, constitui decisão jurisdicional definitiva, a cavaleiro de qualquer revisão judicial”.

³⁹ Contrariamente a esse entendimento já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral: “Não cabe à Justiça Eleitoral examinar a idoneidade da ação proposta contra decisão que rejeitou as contas”. BRASIL. TSE. Acórdão nº 22.384, Resp nº 22.384, rel. Min. Gilmar Mendes, 18.9.2004.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº. 7280- 1960; RE nº 55.821-PR, relator Min. Vitor Nunes Leal, in RSTJ 43/151;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP nº. 8.970-SP, rel. Min. Gomes de Barros, in RSTJ 30/378.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº. 132.747: “Pendente o julgamento pelo Poder Legislativo das contas que tiveram parecer prévio pela rejeição apresentado pelas Cortes de Contas, não há que se falar em inelegibilidade. O pronunciamento do Tribunal de Contas constitui mero parecer prévio.”. No mesmo sentido:

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 12.602, de 19.9.92 e Acórdão nº 12.518, de 15.9.92.

⁴² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 272, rel. Min. Maurício Corrêa. 10.9.1998.

⁴³ COSTA, José Rubens. Controle Jurisdicional dos Atos Decisórios dos Tribunais de Contas, BDA – junho 1996.

⁴⁴ Pareceres (Direito Público), Livraria Sulina Editora, 1963, pp. 246/7 *apud* Carlos Eduardo T. F. Lenz, O Tribunal de Contas e o Poder Judiciário, Fórum Administrativo, ano 5, n. 53, jul 2005.

⁴⁵ Alcindo Falcão *apud* Jarbas Maranhão, Rev. Inf. Legislativa, a. 27, n. 107, pp. 161/165, 1990, já argumentava que o Poder Judiciário terá que dar ao julgado do Tribunal de Contas o valor de presunção, por ser ato baixado dentro de competência constitucional, mas lembra que nossa Lei Maior permite “plena defesa” em todos os meios e recursos essenciais a ela, e isto perante o juiz criminal; além do que, não se

É preciso ressaltar que não defendemos a tese de que não cabe ao Judiciário avaliar a regularidade e a legalidade de atos do Governo e de seus agentes, mesmo quando tiverem suas contas julgadas pelos Órgãos de Contas, mas deixar claro que não cabe ao Judiciário alterar o mérito do julgamento das contas, podendo apenas adentrar na adequação formal do julgado.

3.2 Irregularidades Insanáveis

Para que haja a inelegibilidade de um gestor público por contas julgadas irregulares é preciso que tal decisão indique a ocorrência de irregularidade insanável, compreendidas aquelas que mesmo sem haver prejuízo ao erário, atentem contra a moralidade⁴⁶ administrativa, a legalidade, a impessoalidade, a eficiência, a economicidade, a razoabilidade, a publicidade⁴⁷, ou qualquer outro valor tutelado pelo ordenamento jurídico pátrio⁴⁸. A mera falha formal não pode ser traduzida como irregularidade insanável.

Em outras palavras a irregularidade insanável é aquela que não pode mais ser corrigida, é insuprível acarretando uma situação em que a administração não poderá reverter as conseqüências dos atos praticados. Por isso, quando uma irregularidade é insanável⁴⁹ é certo, mas não necessário, encontrarmos uma indicação de improbidade administrativa. Ou, nos termos do Ministro Luiz Carlos Madeira:

(...) a irregularidade insanável não supõe necessariamente ato de improbidade ou a irreparabilidade material. A insanabilidade pressupõe a prática de ato de má-fé, por motivação subalterna, contrária ao interesse público, marcado pela ocasião ou pela vantagem, pelo proveito ou benefício pessoal, mesmo que imaterial. (...) (TSE. Acórdão n.º. 23.565, 21.10.2004).

Normalmente a irregularidade é de direito material, prejudicial ao erário, determinada pessoalmente pelo agente público ou realizada com sua ciência ou anuência, com dolo ou culpa (art. 37, §6º, CF)⁵⁰, podendo ser comissiva ou omissiva. A irregularidade insanável não fica descaracterizada por ser o prejuízo indenizável pelo responsável

poderá deixar de levar em consideração a garantia que impede excluir-se da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

⁴⁶ É velando pela observância do princípio da moralidade que os Tribunais de Contas se põem a serviço do seu mais expressivo conteúdo, que é a probidade administrativa, cujo desrespeito é também tipificador do crime de responsabilidade (inciso V do art. 85 da CF) e ensejador das seguintes sanções: [...] suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (§4º do art. 37 da CF) in Carlos Ayres Brito, ob. cit.

⁴⁷ Abrange a essencial transparência na Administração Pública.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. n.º. 661, de 14.9.2000, rel. Min. Nelson Jobim; no mesmo sentido os Acórdãos n.ºs. 16.549, de 19.9.2000, rel. Min. Jacy Garcia Vieira e 124, de 22.9.98, rel. Min. Eduardo Alckmin. “[...] O descumprimento da Lei de Licitação importa irregularidade insanável (art. 1o, I, g, da LC no 64/90). [...]”

⁴⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão n.º. 12.114 in JTSE 6(4) p. 262/271.

⁵⁰ Como exemplo podemos citar a realização de compras de bens e serviços sem a realização de licitação, ou a justificativa indevida da dispensa ou inexigibilidade; recebimento de serviços ou compra de bens sem comprovação da respectiva entrega; não observância da legislação de pessoal quando da concessão benefícios a servidores; ausência de prestação de contas ou apresentação de contas que não comprovam a aplicação dos recursos públicos; admissão de servidores sem concurso público; omissão na cobrança de contribuintes inscritos na dívida ativa; superfaturamento de obras e serviços, dentre outras irregularidades.

(CÂNDIDO, 1999, p. 185). Até mesmo a não observância de princípios⁵¹ da administração pública pode ser uma causa de inelegibilidade insanável⁵².

De acordo com o entendimento jurisprudencial do TSE as premissas para indeferimento do registro de candidaturas com base no art. 1º, I, g, da LC nº. 64/90 podem ser examinadas pela Justiça Eleitoral quanto à natureza das irregularidades das contas para confirmar a existência de elementos que permitam aferir a respectiva insanabilidade⁵³.

A Justiça Eleitoral também entende que é preciso que o órgão julgador faça clara referência à existência de irregularidade insanável ou nota de improbidade administrativa, demonstrando a preocupação de apoiar-se primeiro no posicionamento dos Órgãos de Contas antes de decidir pela insanabilidade das contas e a conseqüente inelegibilidade.

A nosso ver, quando as contas são julgadas irregulares, essas irregularidades podem, em regra, ser classificadas como insanáveis. Mesmo assim as Cortes de Contas não indicam essa característica à Justiça Eleitoral como forma de contribuir para análise dos pedidos de impugnação do registro de candidaturas pela Justiça Eleitoral, embora essa indicação seja possível⁵⁴.

Verifica-se na jurisprudência eleitoral, em alguns casos, que o fato de as Cortes de Contas deixarem de qualificar claramente em suas decisões as irregularidades como insanáveis levam à não incidência sobre os agentes públicos da inelegibilidade prevista⁵⁵.

Para reduzir o risco de haver conflito na interpretação dada pela Justiça Eleitoral e pelas Cortes de Contas do que venha a ser irregularidade insanável seria recomendável que as Cortes de Contas indicassem em suas decisões as irregularidades insanáveis e os fatos que caracterizassem a existência de improbidade administrativa.

3.3 Considerações sobre a Súmula n.º 1 do TSE

A Súmula n.º. 1 do TSE interpreta o art. 1º, I, g, da LC 64/90 e assegura aos candidatos o direito de submeterem ao Poder Judiciário os motivos que levaram as Cortes de

⁵¹ Celso Antônio Bandeira de Mello já afirmava que violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. *in Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo. Malheiros, 2001, p. 772.

⁵² Fagundes, Seabra *apud* Modesto, Paulo, abril-maio, 2002: “[...] moralidade administrativa é o comportamento adequado à isenção, ao zelo, à seriedade e ao espírito público, que não de caracterizar o administrador como mandatário da coletividade”.

⁵³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Ac. n.º. 661, de 14.9.2000, rel. Min. Nelson Jobim; no mesmo sentido os Acórdãos n.ºs. 19.027, de 28.11.2000, e 16.433, de 5.9.2000, rel. Min. Fernando Neves*: “(...) Possibilidade de a Justiça Eleitoral verificar se as irregularidades apontadas em prestação de contas rejeitadas pela Câmara Municipal são insanáveis ou não. (...)”.

⁵⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Constitucional. Recurso n.º 8.936-RJ. Acórdão n.º 11.371. Relator: Min. Pedro Acioli. 31/8/90.

⁵⁵ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. RO n.º. 11.973-PA, AC 11.973, de 26/7/94; julgado em 15/8/96, TRE-CE.

Contas a rejeitarem as suas contas, a fim de que o órgão jurisdicional declare ou não a procedência da rejeição⁵⁶.

Para afastar, suspender a sanção de inelegibilidade, ao interessado resta o recurso ao judiciário ou buscar junto à Justiça Eleitoral a defesa de que as irregularidades atribuídas a ele são sanáveis sem nota de improbidade administrativa.

Segundo a jurisprudência eleitoral preponderante, para afastar a inelegibilidade é suficiente estar em juízo⁵⁷. Tal entendimento retira das decisões de contas a presunção de legalidade e legitimidade⁵⁸ e confere presunção de veracidade a quem alega antes de apreciar provas e a fundamentação legal⁵⁹.

Essa orientação jurisprudencial beneficia o mau gestor, permitindo ao interessado apresentar qualquer argumento, já que não depende para a suspensão da inelegibilidade de apreciação preliminar da Justiça, dando abertura para verdadeiros absurdos.

Uma tática muito usada pelos candidatos é esperar o máximo possível para dar entrada em uma ação desconstitutiva⁶⁰, anos após a decisão objeto de impugnação, muitas vezes em data próxima a das eleições⁶¹.

Nesse contexto, justifica-se a opinião de Ademar Silveira Palma Júnior⁶², com a qual comungamos, que tal interpretação apresenta-se ofensiva aos princípios constitucionais da igualdade e da moralidade. É necessária a expedição, no mínimo, de uma decisão de caráter liminar, a fim de justificar a referida suspensão da inelegibilidade. Esse entendimento também se justifica uma vez que não cabe à Justiça Eleitoral a apreciação de aspectos ligados à rejeição das contas quando esta esteja sob o crivo do Judiciário⁶³.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. nº 12.599, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19.9.92; Ac. 12.807, rel. Min. Torquato Jardim, 2.9.92. Rec. nº. 12.058, 30.7.94 e Rec. nº. 12.070, 4.8.94, rel. Scartezini; “[...] não elide a inelegibilidade nem a ação anulatória cujo objeto não abranja todos os motivos da rejeição de contas, nem o ressarcimento do débito.”

⁵⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AC 11.929, 16/4/91, Rec. nº. 453-PA, Rel. Min. Vilas Boas, AC 12.634, Rec. nº. 9.815, AC 12.555-PI, Rec. nº. 9.816; AC nº. 12.121, 8/8/94. “À Justiça Eleitoral não cabe a apreciação de aspectos ligados à rejeição das contas quando esta esteja sob o crivo do Judiciário. A alínea g do inc. I do art. 1º da Lei Complementar nº. 64/90 ressalva a inelegibilidade em decorrência de simples ingresso em juízo, não a jungindo à procedência do que articulado pelo interessado”.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. nº. 18.341, de 24.4.2001, rel. Min. Nelson Jobim. “(...) Ação desconstitutiva da decisão que rejeitou as contas ajuizada antes da ação de impugnação. Para a Justiça Eleitoral interessa o momento em que a ação foi apresentada em juízo. É irrelevante o fato de a ação desconstitutiva ter sido despachada, pelo juiz, depois da impugnação. Se a ação desconstitutiva foi protocolada antes da impugnação, isto é o que basta para aplicar a Súmula nº. 1 do TSE. Agravo improvido.”

⁵⁸ “Os atos administrativos, qualquer que sejam sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independente de norma legal, pois essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração. A presunção de legitimidade autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos.” (MEIRELLES, 1997, p. 141).

⁵⁹ “[...] esta é uma visão conservadora que protege quem está no topo da nossa pirâmide, [...]” (CAVALCANTI, Agosto/2005, p. 603-612).

⁶⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. nº. 137, 8.9.98, rel. Min. Néri da Silveira; Ac. nº 459, de 10.10.2000, e, 16.433, de 5.9.2000, rel. Min. Fernando Neves. “Suspende a fluência do prazo de inelegibilidade, voltando o prazo a fluir caso considerada a ação improcedente, pelo prazo restante”.

⁶¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Respe nº 24.475/CE. “III – A interposição de ação às vésperas da eleição (junho de 2004), tendo sido datado o decreto legislativo de 2001, pressupõe a intenção, na esteira do entendimento já manifestado pelo TSE [...] apenas e tão somente [sic], de afastar a inelegibilidade, em flagrante afronta à lei eleitoral e ao princípio da moralidade administrativa.”

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. nº 21.709, de 12.8.2004, rel. Min. Peçanha Martins. Trecho do Voto. “[...] Ao recurso eleitoral interposto, foi dado provimento, à consideração de que há indício de má-fé na propositura, apenas em 23.6.2004, da ação anulatória contra rejeição de contas [...]”.

⁶² PALMA JÚNIOR, Ademar Silveira. *Inconstitucionalidade da Súmula nº 1 do TSE*. BDM, nº 7, 2004, Editora NDJ Ltda.

⁶³ BRASIL. TSE. Acórdão nº 11.977, Rel. Min. Marco Aurélio. Acórdão nº 13.347, Rel. Min. Andrada.

A interpretação dada é contrária à exigência da sociedade de cobrar moralidade dos candidatos e privilegia um segmento específico de pessoas ferindo os interesses sociais e coletivos aumentando o risco de não serem escolhidos os melhores candidatos para ocuparem os cargos eletivos.

O entendimento não levou em consideração que as decisões de contas decorrem de uma competência constitucional, sujeita a recursos e a amplo contraditório e defesa, cuja solução se dá por meio de um ato típico de jurisdição. O Ministro Costa Porto do TSE até mesmo já opinou que “Poucas vezes vi um preceito legal tão mal concebido, quanto essa letra ‘g’. [...]” (Rev. TSE, 4-4/310-311).

Para que haja a correta observância dos princípios do livre acesso ao Judiciário e da inafastabilidade da jurisdição, como também a adequada valoração das decisões das Cortes de Contas, é preciso que o Judiciário ao menos se manifeste preliminarmente quanto às matérias colocadas sob sua apreciação concedendo claramente efeito suspensivo às referidas decisões, momento em que ao menos examinará se o pedido está adequadamente fundamentado, se há viabilidade jurídica e se as partes são legítimas⁶⁴.

A interpretação adotada pelo TSE enquadra-se perfeitamente à afirmação do professor Álvaro Rocha de que: “Para o jurista, a discussão da lei está encerrada na sua interpretação, freqüentemente nos moldes da interpretação exegética, bíblica, como se ainda se tratasse de interpretar as Sagradas escrituras, consideradas a palavra de Deus.”⁶⁵.

Com isso, aumentou-se a probabilidade de que sejam eleitas pessoas incompatíveis ou mesmo nocivas para a Administração Pública, alimentando a insatisfação da sociedade com a política e as instituições.

Por outro lado, existem iniciativas tentando mudar esse quadro como, por exemplo, os quatro anteprojeto de lei apresentados pelo Ministro do TSE Carlos Velloso em 21 de novembro de 2005, aos Presidentes do Senado, Renan Calheiros, da Câmara, Aldo Rebelo e ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com propostas de mudança na legislação eleitoral com objetivo de alterar conceitos de crime, aumentar punições e mudar o rito de processos para reduzir a impunidade.

Os projetos apresentados, em tramitação no Senado Federal, dispõem sobre crimes eleitorais e seus respectivos processos (PLS 389); crimes e procedimentos relativos a inelegibilidades e o sistema de prestação de contas eleitorais (**PLS 390**); prestação de contas

⁶⁴ BRASIL. Código de Processo Civil. Art. 267, VI.

⁶⁵ Rocha, 2003, p. 93-123.

de candidatos a cargos eletivos (PLS 391) e incentivos fiscais às doações para candidatos e Partidos Políticos (PLS 392)⁶⁶.

O pacote foi elaborado por uma comissão de especialistas em direito eleitoral criada pelo TSE em julho de 2005⁶⁷, após o surgimento da crise política do “mensalão” e do caixa-dois.

Dentre os projetos apresentados destacamos o anteprojeto de lei complementar **PLS 390/2005** que altera a Lei Complementar nº. 64 de 1990, nos seguintes dispositivos: dá novas redações para as alíneas “d”, “e”, “g”⁶⁸ e “h” do inciso I do art. 1º, o inciso XIV do art. 22, introduz a alínea “j” no inciso I do art. 1º e revoga o inciso XV do art. 22.

Segundo a exposição de motivos apresentada “a proposta visa dar eficácia máxima ao disposto no art. 14, §9º da Constituição, que estabeleceu o **direito coletivo** à lisura dos pleitos eleitorais e dos mandatos.”. (grifo nosso)

Merece especial destaque a alteração proposta da redação da alínea “g”:

*“g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados da data da decisão, salvo se, em ação proposta contra a decisão que rejeitou as contas, o candidato **obtiver provimento judicial, ainda que provisório, em data anterior à sua escolha em convenção;**”*(grifamos)

Segundo a justificativa apresentada, a alteração visa tornar mais efetiva a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas, ao estabelecer que, na hipótese tratada, somente o provimento judicial, ainda que provisório, em data anterior à escolha do candidato em convenção poderia sustar a inelegibilidade, em lugar de uma **mera submissão da questão ao Judiciário**, como hoje é estabelecido.

A alteração é plenamente pertinente já que, se aprovada, resolveria o problema da interpretação dada pela Súmula nº. 1 do TSE à alínea “g”, bem como ampliaria o prazo antes das eleições para que, proposta ação desconstitutiva das decisões de contas, esta tivesse o condão de suspender a inelegibilidade e, o mais importante, exigirá para isso o provimento parcial da Justiça sobre a questão⁶⁹.

⁶⁶ Para verificar tramitação dos projetos acessar o site: www.senado.gov.br/sf/atividade/

⁶⁷ Composição: Ministro do TSE Gerardo Grossi; os professores René Ariel Dotti e Everardo Maciel; os ex-Ministros do TSE Torquato Jardim, Walter Costa Porto, Fernando Neves e José Guilherme Vilela; o ex-Governador Nilo Batista, o Ministro do TCU Benjamin Zymler, o Procurador-Geral do TCU Lucas Rocha Furtado, a contadora Leonice Severo (funcionária do TSE), o jornalista Cláudio Weber Abramo e o ex-Ministro da Justiça Miguel Reale Júnior.

⁶⁸ Também preocupados com o tema os Tribunais de Contas, reunidos em João Pessoa, expressaram necessidade de modificação do dispositivo. Carta de João Pessoa. http://www.interessepublico.com.br/ultim_19032004_carta_joao_pessoa.asp

⁶⁹ Essa exigência seria desnecessária caso não houvesse a interpretação do TSE de não ser preciso qualquer manifestação judicial para suspender os efeitos das decisões de contas.

Outra alteração relevante refere-se à inclusão da alínea “j” ao texto do inciso I, do art. 1º⁷⁰, de modo que as sanções previstas não mais ficariam condicionadas ao trânsito em julgado⁷¹ das sentenças, mas à decisão de segunda instância, o que de pronto preveniria manobras protelatórias ou metajurídicas que findam por obstaculizar a eficácia da norma⁷².

Outras propostas já foram apresentadas no Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, com o objetivo de alterar especificamente a alínea “g” em tela, mas nenhuma proposta logrou êxito até hoje, sendo que algumas tramitam há mais de 10 anos⁷³.

Em regra, as justificativas apresentadas pelos parlamentares fundam-se na ineficácia da norma e de que a ressalva teve inspiração no mais **notório casuísmo**⁷⁴.

No entanto, em vista da atual jurisprudência do TSE, a proposta apresentada pela comissão de notáveis do TSE apresenta-se mais adequada já que deixa claro que não é possível a suspensão dos efeitos das decisões de contas sem um pronunciamento prévio da Justiça.

⁷⁰ “j – os que forem condenados, em segunda ou única instância, pela prática de ato de improbidade administrativa, em virtude de conduta dolosa, desde a condenação até quatro anos após o trânsito em julgado;”

⁷¹ Essa questão deverá suscitar muitas discussões antes de aprovada (se aprovada) e depois também nos Tribunais. Mesmo considerando que a sentença é imperativa desde o momento da sua formação, ainda que sujeita a impugnação. Imperativo é o que é eficaz. Segundo Liebman “Um ato jurídico existe, enquanto eficaz, [...]”. Também, José E. Arruda Alvim, in Elementos de Teoria Geral do Processo, afirma que: “Os efeitos da sentença não se identificam com a sua **incontestabilidade**, pois, antes dela passar em julgado, confere-lhe a lei diversos efeitos. A execução provisória é disto um irrefutável exemplo.”.

⁷² Um exemplo desse fato encontramos no Relatório do Acórdão nº 576, de 8.8.00, rel. Min. Nelson Jobim: o candidato ajuizou ação de anulação do decreto legislativo que rejeitou as contas do Prefeito em abril de 1994; a sentença julgou improcedente a ação, em 15.8.95 negou provimento à apelação; o Tribunal inadmitiu o Respe, o STJ negou provimento ao AI, ao Agravo Regimental e aos embargos declaratórios, em 12.12.97 o STJ negou seguimento ao RE, em 7.8.98 o relator do STF negou seguimento ao AI, a 1ª Turma do STF negou provimento ao Agravo Regimental; em 17.11.98, a Turma rejeitou embargos declaratórios; em 11.12.98, rejeitou novos declaratórios; a publicação do Acórdão se deu apenas em fevereiro de 1999, com trânsito em julgado em 17.2.1999. O interessado com essas manobras conseguiu se eleger em 1998 e tomar posse como Deputado Estadual com apoio da Súmula nº 1 do TSE. Frise-se que a decisão pela improcedência da ação se deu em agosto de 1995.[!]

⁷³ Consultar <http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes>. (PLP) e www.senado.gov.br/sf/atividade (PLS). Como por exemplo:

- **PLP-27/1995** – exclui da alínea “g” a ressalva hoje existente e amplia o prazo de inelegibilidade para 8 (oito) anos.
- **PLP-5/1999** – retira a ressalva da alínea “g”, acrescenta que as contas além de insanáveis devem ter nota de improbidade e acrescenta os §§ 4º e 5º instituindo a prescrição em seis meses da ciência do interessado da decisão de rejeição de contas para que o interessado interponha ação que vise desconstituir a decisão de contas e a obrigatoriedade de haver decisão judicial que suspenda os efeitos da decisão que rejeitou as contas;
- **PLP-98/2003** e o **PLP-256/2001** apresentam propostas similares, o primeiro suprimindo a possibilidade de se recorrer ao Judiciário e o segundo que mesmo que a questão esteja submetida ao Judiciário não haveria impedimento para a declaração de inelegibilidade;
- **PLS-323/2005** – altera a alínea “g” em seu final ao propor que salvo se a questão houver sido submetida à apreciação do Poder Judiciário e **obtido deferimento de liminar ou tutela antecipada**, é que ocorrerá a suspensão dos efeitos das decisões de contas;
- **PLS-175/2003** - o texto é similar ao do PLS-323/2005.

⁷⁴ PLP-27/1995

4. Considerações Finais

Da análise realizada verifica-se que, apesar da importância dos princípios constitucionais da moralidade e da probidade administrativa, protegidos pela hipótese de inelegibilidade estudada, a eficácia do art. 1º, I, “g” da LC 64/90 é limitada.

Para que seja garantida a correta aplicação da norma é necessário contarmos com a especial atenção do Ministério Público Eleitoral e da Justiça Eleitoral, quando da análise dos pedidos de registro de candidatos, para que avaliem cuidadosamente as condições de elegibilidade dos candidatos. Essa atuação é garantia do Estado Democrático de Direito e de defesa da coletividade ante o risco do acesso de pessoas que não detenham condições para assumir um *múnus publico*.

O mal provocado por um administrador público desleal e ímprobo que leve à má utilização de verbas públicas retira da população o acesso a direitos constitucionais básicos como a saúde e educação, acabando por fragilizar a própria democracia.

Contra isso já se manifestou Jacques Généreux, em *O Horror Político – O horror não é econômico*, 4ª edição. Bertrand Brasil, p. 123⁷⁵:

(...) a fraude e o delito do poder político são mais graves do que o delito e o roubo particulares. O ladrão só causa prejuízo a suas vítimas diretas, só mancha sua própria honra. Quanto ao político desonesto, ele não é responsável apenas pelos danos diretos infringidos a seus governados. Ele corrói a credibilidade geral do poder perante os cidadãos, alimenta a propaganda da extrema direita; atenta contra a democracia, contra a sociedade como um todo. Enfim, o mínimo que se pode fazer, quando um eleito é declarado culpado de corrupção, de desvio de bens sociais ou de malversação do dinheiro público, é declará-lo inelegível pelo resto da vida.

A ressalva da alínea “g” do inciso I, art. 1º da LC 64/90, reduz sobremaneira a eficácia da norma, desvaloriza a atuação das Cortes de Contas e permite o acesso a cargos públicos eletivos de maus gestores. Tal ressalva diminui o preceito moralizador disposto na legislação complementar.

Mesmo que a ação para desconstituir a decisão que desaprovou contas seja julgada improcedente⁷⁶, reconhecendo o Poder Judiciário o acerto da decisão do Órgão de Fiscalização, ou da Câmara, ou Assembléia Legislativa, se o administrador que praticou gravíssimas irregularidades no exercício do mandato, impetrar nova ação, com outro nome e

⁷⁵ Cf. PLP 201/2004, Deputado Nazareno Fonteles.

argumentos (podem ser até os mesmos), poderá se reeleger ou se candidatar a outro cargo e, claro, ser mantido no cargo atual⁷⁷.

Somado a isso nos deparamos também com a manifesta morosidade do Poder Judiciário, o que impede o exame tempestivo de ações judiciais muitas vezes intentadas de má-fé por agentes públicos autores de irregularidades insanáveis, com o objetivo de apenas escapar à cominação de inelegibilidade.

Essa situação não pode mais ser mantida, sob pena de se comprometerem seriamente os princípios da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, acolhidos no §9º, do art. 14, da Constituição Federal. Não se pode admitir que uma simples petição protocolada pelo candidato na Justiça Comum, através da qual se insurge contra a desaprovação de suas contas, subtraia a credibilidade da manifestação dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos Órgãos Legislativos.

Após a ocorrência dos escândalos que resultaram na criação das CPIs na Câmara e no Senado Federal foi apresentada proposta ao Congresso Nacional de alteração do art. 1º, I, g. A iniciativa foi da Comissão criada pelo TSE em 2005 e propõe alterar o texto da LC 64/90 com objetivo de garantir a efetividade da presente hipótese de inelegibilidade.

No entanto, como já comentado, inúmeras outras propostas tramitam no Congresso, outras até já foram arquivadas, tendo o mesmo objetivo, inclusive prevendo um aumento do prazo de inelegibilidade para até 30 anos⁷⁸ e outras alterando o prazo de preclusão para a impugnação do registro de candidaturas, o que seria razoável e traria melhorias na efetividade da LC 64/90 e possibilitaria melhor atuação do Ministério Público Eleitoral – MPE. Outra prevê um prazo prescricional para que os interessados questionem a regularidade das decisões dos Órgãos de Contas, prazo que, se não observado não resultaria na suspensão da inelegibilidade.

Independente de quais alterações venham a ser aprovadas pelo legislativo impende que sejam mantidos longe dos cargos eletivos os agentes comprovadamente incompatíveis para o exercício de uma função pública. A sociedade está farta da impunidade fundada em ações corporativas⁷⁹. Hoje a sociedade brasileira está em posição de impotência em face da

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Consulta nº 940-DF. STF, rel. Min. Ellen Gracie : “O trânsito em julgado de eventual medida judicial destinada a desconstituir a decisão que rejeitou contas, afinal julgada improcedente, não constitui obstáculo a sua retratação pelo órgão competente.”

⁷⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac nº. 18.847, de 24.10.2000, rel. Ministro Fernando Neves): “Rejeição de contas pelo TCU. Inelegibilidade. a) O agente administrativo cujas contas foram rejeitadas pelo TCU e que, na eleição subsequente, teve seu registro deferido e foi eleito, tendo exercido todo o seu mandato, se pretender a reeleição não será alcançado pela inelegibilidade em decorrência daquela rejeição de contas, pois as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidades são aferidas com base na situação existente na data da eleição.”.

⁷⁸ PLP 201/2004.

⁷⁹ “Aos amigos, os benefícios da lei; aos inimigos, os rigores da lei; e àqueles que não são amigos nem inimigos, simplesmente a lei.” (Getúlio Vargas)

inexistência de resultados das ações de controle e repressão dos abusos dos agentes públicos, em especial dos políticos.

Devemos sempre lembrar que a especificação dos direitos e garantias expressos na Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota⁸⁰. Na questão estudada, encontramos dois valores, igualmente importantes e que devem ser respeitados, o interesse da sociedade em eleições limpas, no primado da ética na política e na idoneidade dos responsáveis pela gestão pública, e, o direito político dos cidadãos de serem votados e buscarem o exercício de uma função pública. Ver representantes que deveriam ser os primeiros a cumprir os princípios jurídicos abraçados por nossa sociedade obter vantagens com o sacrifício da coletividade é totalmente incompatível com o Estado Democrático de Direito.

A crítica à ressalva da alínea “g” encontra amparo em inúmeros doutrinadores e juristas, dos quais podemos destacar o ex-Ministro do TSE Torquato Jardim:

A ressalva de exclusão deve ser declarada inconstitucional. No sistema da separação de poderes, à distribuição das tarefas específicas correspondem duas ordens: uma de exclusividade, fora do controle de qualquer outro poder, donde a independência; outra de controle recíproco nos pontos essenciais à eficácia do próprio princípio, donde a harmonia.⁸¹

Espera-se, portanto, que a proposta de lei complementar PLS nº. 390/2005 caso aprovada, independente de existirem outras propostas em tramitação, solucione, em parte, a ineficácia da presente hipótese de inelegibilidade.

⁸⁰ FONSECA, José Arnaldo da. *Uma Proposta de Inelegibilidade*. Revista da Procuradoria-Geral da República. Revista dos Tribunais. nº 6, jul/dez – 1994..

⁸¹ Cf. Jardim, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*, 2ª ed., 1998. Ed. Brasília Jurídica, p. 76/76 *apud* Suplicy, Eduardo, PLS 175/2003.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Daniel Blume Pereira de. *Natureza Jurídica das Decisões dos Tribunais de Contas*. São Luís: [s.n.], 2003.
- BOTELHO, Cristina Ossipe Martins. *A Teoria das Inelegibilidades no Direito Constitucional Brasileiro*. Brasília-DF, 1999. Monografia. Curso de Mestrado em Direito do Estado. Universidade de Brasília – UnB, Faculdade de Direito.
- _____. *Considerações acerca das inelegibilidades*. Revista da Escola Superior da Magistratura de Pernambuco – ESMAPE. Recife. v. 6, nº 14 – jul/dez 2001, p. 171-208.
- BRASIL. Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Temas Selecionados. *Inelegibilidade/Reeleição*. 2004. Secretaria de Documentação e Informação do TSE.
- BRITO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. Cadernos de Soluções Constitucionais 1. Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democratas. Malheiros. p. 21-31.
- CÂNDIDO, Joel J. *Inelegibilidades no Direito Brasileiro*. Edições Profissionais Ltda., 1999.
- CASTRO, Édson de Resende. *Teoria e Prática do Direito Eleitoral*. Ed. Mandamentos, 2004.
- CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. *Os Tribunais de Contas e sua Jurisdição*. Fórum Administrativo – Dir. Público – FA/BH, ano 5, n. 52, p.5649-5655, jun. 2005.
- CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. *Improbidade Administrativa*. BDM – Boletim de Direito Municipal – Agosto/2005. p. 603-612.
- COSTA, Adriano Soares da. *Inelegibilidade e Inabilitação no Direito Eleitoral*. Jus Navigandi, Teresina, a.4, n.37, dez/1999. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1518> . Acesso em: 01 mar. 2005.
- _____. *Elegibilidade e Inelegibilidade*. Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, n.72.
- COSTA, José Rubens. Hipóteses de Inelegibilidade Previsão Constitucional e Infraconstitucional Expressas. Boletim de Direito Municipal, nº 6, Junho-2004, Editora NDJ Ltda.
- _____. Controle Jurisdicional dos Atos Decisórios dos Tribunais de Contas, BDA – Boletim de Direito Administrativo. Junho 1996.
- _____. *Prestação de Contas dos Governos Municipais, Elegibilidade/Inelegibilidade*. BDM – Boletim de Direito Municipal – Junho 97, p. 315-333.
- COSTA, Tito. *Inelegibilidade decorrente de contas rejeitadas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 94, nov-dez/99.
- DALLARI, Adilson Abreu. *A Responsabilidade do Agente Político*. BDM – Boletim de Direito Municipal – Fevereiro/2005. p. 112-117.
- FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. *Tribunal de Contas da União: Julgamento e Execução*. Campinas: Edicamp, 2002.
- FERNANDES, Flávio Sátiro. *Prestação de contas – instrumento de transparência da Administração*. Revista de Informação Legislativa. Brasília. a. 32, n.127, jul/set 1995.
- _____. *Improbidade Administrativa*. Revista de Informação Legislativa. Brasília. a. 34, n. 136, out/dez 1997.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte : Editora Fórum. 2003.

_____. *Inelegibilidade e Contas Públicas*. Boletim de Direito Municipal, Dezembro/2003, Editora NDJ Ltda.

FERRAZ, Luciano. *Due Process f Law e Parecer Prévio das Cortes de Contas*. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, ano I, nº 9, dezembro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 20.10.2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Improbidade Administrativa*. BDM – Boletim de Direito Municipal – Fevereiro/2005. p. 94-102.

FIGUEIREDO, Pedro Ângelo. *A Improbidade Administrativa e os Tribunais de Contas*. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 30, n. 80, abr/jun 1999.

FONSECA, José Arnaldo da. *Uma Proposta de Inelegibilidade*. Revista da Procuradoria-Geral da República. Revista dos Tribunais. nº 6, jul/dez – 1994.

FREITAS, Juarez. *Do Princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação*. Revista de Informação Legislativa. a. 33, n. 129, jan/mar. 1996.

GODOY, Celso Martins de. *Perda e suspensão dos direitos políticos*. Jus Navigandi, Teresina, a.4, n.42, jun 2000. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrinas/texto.asp?id=1516>, Acesso em: 27. nov .2005.

GRACIE, Ellen. *Agente Administrativo – Rejeição de Contas pelo TCU, condições de Inelegibilidade*. Boletim de Direito Municipal, nº 7, 2004, Editora NDJ Ltda.

HERKENHOFF, João Batista. *Inelegibilidades*. Jus Vigilantibus, Vitória, 21.ago.2005. Disponível em: http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/16842, Acesso em: 27.nov.2005

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. *O Tribunal de Contas e o Poder Judiciário*. Fórum Administrativo – Dir. Público – FA, Belo Horizonte, ano 5, n. 53 p. 5804-5811, jul. 2005.

LINS, Newton. *Reforma Eleitoral e Partidária e não Política*. Entrevista. Revista Consulex, nº 210, Ano IX, 15 de outubro de 2005.

MARANHÃO, Jarbas. *Tribunal de Contas e Poder Judiciário*. Revista de Informação Legislativa. a.27, n. 107, jul/set – 1990.

MEIRA, José de Castro. *Agentes Públicos e Agentes Políticos*. Boletim de Direito Municipal – Agosto/1997. p. 433-437.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 22ª edição, 1997, Editores Malheiros.

MELO, Frederico Jorge Gouveia de; Jardim, Rudolf Nebl. *Rejeição de Contas x Capacidade Eleitoral Passiva: Efeitos das Decisões dos Tribunais de Contas*. Trabalho apresentado no III Simpósio Técnico do Instituto Ruy Barbosa, Florianópolis, de 5 a 7 de maio de 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. 2001, Editores Malheiros.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Os Direitos Fundamentais e seus Múltiplos significados na Ordem Constitucional*. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 10, janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 20/10/2005.

MODESTO, Paulo. *Controle Jurídico do Comportamento Ético da Administração Pública no Brasil*. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 13, abril-maio, 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 20/10/2005.

NISS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidades*. São Paulo : Saraiva, 1994.

_____. *A inelegibilidade dos dirigentes de empresas de crédito, financiamento ou seguro, objeto de processo de liquidação (LC nº 64/90, art. 1º, I, letra i)*. Revista do Advogado. Ano XXIV, outubro de 2004, nº 79, p. 94-101.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. *Improbidade Administrativa: Alguns Aspectos Controvertidos*. BDM – Boletim de Direito Administrativo – Fevereiro/2005. p.118-139.

NUNES JÚNIOR, Armando Teixeira. *Direito e Poder*. Revista de Informação Legislativa. a. 33, n.132, out/dez – 1996.

PALMA JÚNIOR, Ademar Silveira. *Inconstitucionalidade da Súmula nº 1 do TSE*. Boletim de Direito Municipal, nº 7, 2004, Editora NDJ Ltda.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Os Tribunais de Contas e os casos de Inelegibilidade*. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nº 24, T-1: 35-41, 1998.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Brasília : Editora Universidade de Brasília. 2000.

RIBEIRO, Diaulas Costa. *Inalistabilidade, Inelegibilidade e Inabilitação*. L&C nº 32, fev. 2001. p. 41-44.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. *Judiciário e política: uma abordagem em sociologia do direito*. Estudos Jurídicos. vol. 36, nº 27. 2003. p. 93-123.

ROLLO, Alberto e BRAGA, Enir. *Inelegibilidade à luz da jurisprudência*. Fiúza Editores – 2ª edição. 2000.

ROSAS, Roberto. *Dos Direitos Políticos*. Revista de Informação Legislativa. out/dez – 1968. p. 44-52.

SANTANA, Izaias José de. *Julgamento pelo Tribunal de Contas x Inelegibilidade*. Boletim de Direito Administrativo Municipal – outubro/2003. p. 701-705.

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. *Súmula Nº 1 do Tribunal Superior Eleitoral e Suspensão de Inelegibilidade*. Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 1997. volumes 180 a 185.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros. 11ª edição, 1996.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. *A natureza jurídica do Tribunal de Contas da União*. Revista de Informação Legislativa. a. 33, n.132, out/dez – 1996.

SOUSA, Alfredo José de. et al. *O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte : Fórum, 2005.

STAHNKE, Oscar Breno. *A Inelegibilidade decorrente de rejeição de contas pressupõe o exercício do amplo direito de defesa*. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais – TCMG, v.21, n.4, out/dez. 1996. p. 93-106.

VELLOSO, Carlos Mário. *Reforma Eleitoral e Partidária*. Entrevista. Revista Consulex, nº 218, Ano X, 15 de janeiro de 2006.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Direitos Políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional*. Revista de Informação Legislativa. a. 31, n.123, jul/set – 1994.