



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DE MINAS GERAIS

REVISTA DE DOUTRINA E
JURISPRUDÊNCIA

Nº 20

2010
Belo Horizonte

DESAPROVAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL E A "PERDA" DO CARGO ELETIVO

Luciano Caleiro Pimenta Júnior

Analista Judiciário do TRE-MG

Uma inovação trazida pela nova Resolução do TSE nº 22.715/2008, referente à desaprovação de contas de campanha eleitoral, tem atraído a atenção dos candidatos a cargo eletivo e operadores do Direito Eleitoral. O art. 41, § 3º, da referida resolução diz: **"Sem prejuízo do disposto no § 1º, a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu"**. É de questionar, preliminarmente, a natureza desta inovação, se cria o direito ou se interpreta uma norma préexistente, vale dizer: o TSE exorbitou ou não de sua função normativa, prevista no art. 1º, parágrafo único, do Código Eleitoral, ao dispor sobre a consequência da desaprovação de contas de campanha do candidato ao cargo eletivo? Tendo em vista que o impedimento para obter quitação eleitoral torna o candidato inelegível, esta matéria não deveria ser reservada apenas a lei complementar, nos moldes do art. 14, § 9º, da Constituição Federal? A perda de quitação eleitoral, a qual é condição de elegibilidade, é passível de impedir ou desconstituir o diploma do candidato?

Vê-se que são numerosas dúvidas, não fáceis de serem respondidas com seriedade, que surgem com esse novo dispositivo supramencionado. Há quem entenda que o TSE exorbitou de sua função normativa ao criar a sanção de impedimento de obter certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual o candidato concorreu. Alegam que a função normativa da Justiça Eleitoral não poderia criar direito, não é uma função legiferante originária, mas sim secundária. A função de legislar de modo originário, de fazer brotar o direito, é do Poder Legislativo, e não do Judiciário, mais precisamente do Tribunal Superior Eleitoral. Todavia, esse não tem sido o entendimento predominante, já que a citada norma está em vigor validamente, com sua eficácia intacta.

A Resolução do TSE nº 22.715/2008, ao sancionar aquele que teve suas contas de campanha desaprovadas, apenas interpretou norma preexistente, consolidando o dever de prestação de contas de campanha eleitoral à Justiça. Como não é dado ao Poder Judiciário

legislar de modo originário, é evidente que se trata de real interpretação da lei, do seu verdadeiro sentido, isto é, de avanço no entendimento sobre lei preexistente que trata de condição de elegibilidade. Trata-se de ato normativo secundário, de caráter acessório, interpretando o real alcance do dever de prestar contas de campanha de forma regular. Este dispositivo está em sintonia com o conteúdo do conceito de quitação eleitoral.

Se o conteúdo de quitação eleitoral reúne a exigência de regular prestação de contas, a sua desaprovação significa que há irregularidade, e, por consequência, inexiste quitação no caso. Logo, nada há de efetiva novidade, mas sim de uma compreensão mais avançada sobre o tema. Por tudo isso, não se vê nesta norma o caráter primário em matéria legislativa, mas sim acessório, aclarando o caminho já criado pelo legislador. Marco Aurélio de Mello, quando Presidente do TSE, sobre esse assunto já afirmou que: *"Nós legislamos? Substituímos o Congresso? Não. Interpretamos a lei. Se a lei está em vigor em data pretérita, evidentemente a interpretação diz respeito a essa lei"* – Folha Online, 13/4/2008.

Seria ilógico e insensato concluir que está quite com a Justiça Eleitoral o candidato que teve suas contas julgadas desaprovadas por este mesmo Órgão. É congruente a desaprovação das contas, por não ter o candidato comprovado receitas e despesas legítimas na disputa eleitoral, repercutir em sua suspensão de quitação eleitoral, já que esta pressupõe *"regular prestação de contas à Justiça Eleitoral"* - Resolução TSE nº 21.823/2004. Em outras palavras, pode-se afirmar que: se as contas estão desaprovadas, é porque estão irregulares, e, com isso, deixam de preencher as condições para fazer jus à quitação eleitoral, que pressupõe a regularidade na prestação de contas.

Em sentido contrário, teríamos uma grande contradição fática e jurídica, pois seria dizer: "julgo suas contas desaprovadas, mas o declaro quite com a Justiça Eleitoral". Pela ordem natural das coisas, temos que, se o candidato tiver suas contas reprovadas, essa situação deverá repercutir em sua quitação junto ao órgão que as reprovou. Logo, é congruente com o sistema jurídico vigente o disposto no art. 41, § 3º, da Resolução TSE nº 22.715/2008.

O prazo previsto para suspensão da quitação também é perfeitamente harmonioso com a ordem jurídica reinante. Se o candidato não logrou ter suas contas aprovadas para o cargo ao qual disputou, e se as contas legitimam seus gastos de campanha, é natural que essa irregularidade afete o período de tempo do cargo almejado para que a sanção tenha efeito ou eficácia jurídica.

Sabe-se que sem quitação eleitoral não poderá o cidadão candidatar-se a nenhum cargo eletivo. A quitação eleitoral é condição de elegibilidade prevista no art. 11, § 1º, VI, da Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral). Logo, a quitação é um dos requisitos que devem ser preenchidos pelo cidadão quando do seu registro de candidatura na Justiça Eleitoral. É pressuposto de admissibilidade de candidatura e tem fundamento, ainda, na própria Constituição Federal, em seu art. 14, § 3º, II. Quem não está quite com a Justiça Eleitoral não tem o pleno exercício dos direitos políticos, visto que não pode, conforme o art. 7º, § 1º, do Código Eleitoral:

"I - inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;

II - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou para estatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

III - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias;

IV - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos;

V - obter passaporte ou carteira de identidade;

VI - renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;

VII - praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda."

Desta forma, vê-se que são várias as restrições aos que não possuem quitação eleitoral. E, agora, além dessas várias restrições, o cidadão estará inelegível durante o período em que ficar sem quitação, por não possuir uma das condições de elegibilidade do texto constitucional, precisamente, o pleno exercício dos direitos políticos, que podem sofrer restrições com a falta de quitação eleitoral, já que, além das várias consequências acima arroladas, o eleitor não poderá candidatar-se a cargo público eletivo (modalidade de cargo público), por aplicação do art. 41, § 3º, da Resolução TSE nº

22.715/2008 c/c o art. 11, § 1º, VI, da Lei nº 9.504/97.

A falta de quitação eleitoral não é causa de inelegibilidade, mas sim ausência de condição de elegibilidade. É bom que assim se diferencie, pois a causa de inelegibilidade deve vir prevista na própria Constituição Federal ou em lei complementar. Já as condições de elegibilidade podem ser previstas, inclusive, em lei ordinária, como o é a exigência da “escolha em convenção” para o registro de candidatura (art. 8º c/c o art. 11, I, ambos da Lei nº 9.507/97). Assim, previsão de fatos que ensejam a suspensão de quitação eleitoral, que é uma condição de elegibilidade, não se faz necessário constar em lei complementar. Apesar de a ausência de uma das condições de elegibilidade causar, também, a inelegibilidade do eleitor, os institutos são distintos.

Não é qualquer condenação criminal que enseja causas de inelegibilidade, mas tão somente as arroladas no texto legal para este fim. Não são todos os crimes, portanto, que ensejam causas de inelegibilidade. Todavia, qualquer condenação criminal enseja a suspensão dos direitos políticos do cidadão, e, com isso, gera a suspensão de quitação eleitoral, até a extinção da pena aplicada, nos moldes do art. 15, III, da Constituição Federal.

Mas, ainda, vê-se outro aspecto a ser questionado. O candidato eleito que teve suas contas reprovadas e ficou sem a quitação eleitoral e, com isso, sem o pleno exercício dos direitos políticos (condição de elegibilidade constitucional) poderá ser diplomado normalmente? Exige-se a quitação eleitoral para poder disputar o cargo eletivo, mas, para tomar posse no cargo, essa exigência não se faz mais necessária? As condições de elegibilidade (ex: quitação eleitoral) não são observadas como requisito para a posse no cargo público eletivo? Se cargo eletivo é modalidade de cargo público, e para este é exigido quitação eleitoral para posse, por que se excepcionaria o cargo eletivo nesta exigência?

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral traz o seguinte entendimento:

(...) A jurisprudência da Casa consolidou-se quanto ao não-cabimento do recurso contra expedição do diploma com base no artigo 262, I, do Código Eleitoral, fundado em falta de condição de elegibilidade, por essa regra legal se referir apenas à inelegibilidade ou incompatibilidade de candidato (...). (TSE – AgRgAg nº 6.488/SP, de 30/3/2006 – JTSE nº 3:2006:222.)

Todavia, José Jairo Gomes, Procurador Regional Eleitoral de Minas Gerais, entende da seguinte forma:

(...) A primeira hipótese legal [art. 262, I, Código Eleitoral] refere-se à inelegibilidade. Esta deve ser compreendida em sentido amplo, abrangendo as condições de elegibilidade previstas no artigo 14, § 3º, da Constituição Federal. (...) a ausência de condição de elegibilidade torna o cidadão inelegível para o cargo público-eletivo, tendo, outrossim, assento constitucional. Sobre isso, adverte Soares da Costa (2006:483): "que a assertiva segundo a qual a falta de alguma condição de elegibilidade constitucional não desafia recurso contra diplomação é fruto apenas da adoção malsã de uma certa teoria da inelegibilidade, que infelizmente ainda goza de algum prestígio entre os operadores do direito eleitoral". (José Jairo Gomes, 2ª edição, Editora Del Rey, 2008, p. 335; grifei.)

Em uma interpretação sistemática, teríamos que, quem não tem quitação eleitoral, não tem pleno exercício dos direitos políticos; logo, não poderia ser diplomado por ausência de condições de elegibilidade constitucional – art. 14, § 3º, II, da Constituição Federal. Não é harmoniosa com o ordenamento jurídico a interpretação de impedir o eleitor sem quitação eleitoral de postular um cargo eletivo, mas, ao mesmo tempo, permitir que ele possa exercer o cargo. Se o cidadão não pode o menos, **postular o cargo eletivo**, não poderia o mais, **empossar-se no cargo**, uma vez que não possui o pleno exercício dos direitos políticos. Para ser mais claro: se não se pode desejar o cargo público eletivo, muito menos exercer cargo público eletivo na falta de quitação eleitoral.

Ademais, se o objetivo de prestar contas à Justiça Eleitoral é demonstrar, essencialmente, que o candidato "*jogou limpo*" durante a disputa, e se o julgamento conclui que ele "*não jogou limpo*", razão de desaprovação de contas, não é coerente permitir o seu desempenho no cargo disputado, já que conquistado ilegitimamente, com vícios. Com este raciocínio, por aplicação do **princípio da legitimidade das eleições**, aquele que teve suas contas desaprovadas não poderia exercer o cargo disputado.

Quanto à legitimidade das eleições, diz a doutrina:

A legitimidade das eleições é princípio inscrito no artigo 14, § 9º, da Constituição Federal. ...A legitimidade do exercício do poder estatal por parte de autoridades públicas decorre da escolha levada a cabo pelo povo. Em uma sociedade verdadeiramente democrática, os governados é que elegem seus governantes. **Essa escolha deve ser feita em processo pautado em uma disputa limpa, isenta de vícios, corrupção e fraude.** (...) Nesse contexto, a observância do procedimento legal que regula as eleições é extremamente relevante para a legitimidade

dos governantes. Ele deve ser observado com isenção, de sorte a proporcionar as mesmas oportunidades a todos os participantes do certame (Direito Eleitoral, José Jairo Gomes, 2ª edição, 2008, p. 42; grifei.)

Seria isenta de vícios uma disputa em que o candidato teve suas contas de campanha reprovadas pela Justiça Eleitoral, isto é, seus gastos ou receitas foram irregulares durante o processo eleitoral? É evidente que tais fatos afetam a legitimidade da eleição, caso contrário a aprovação ou reprovação das contas são julgamentos inócuos, ou vazios, sem qualquer repercussão na eleição a que as contas se referem. Se irregularidade existiu nas contas, isso, sem dúvida, reflete um mal proceder do candidato quando da campanha eleitoral, o que afeta a ordem natural do certame.

Ademais, é sabido que tanto as causas de inelegibilidade como a carência de condição de elegibilidade geram algo em comum: **inelegibilidade**. Tendo em vista que um dos fundamentos legais para a propositura de recurso contra expedição de diploma é, precisamente, a hipótese de inelegibilidade, conforme o **art. 262, I, do Código Eleitoral**, há possibilidade jurídica no pedido quando a inelegibilidade é ocasionada, também, pela carência de condição de elegibilidade. Não existe sentido em diferenciarmos as inelegibilidades, dizendo que uma é forte para gerar a desconstituição do diploma e outra não. A força da inelegibilidade é única, a mesma para qualquer situação, e suas consequências jurídicas devem ser iguais, sejam originadas por causa de inelegibilidade, sejam por carência de condição de elegibilidade, enquanto durarem seus efeitos.

Em conclusão, veem-se fundamentos jurídicos sérios para que a ausência de condição de elegibilidade constitucional obste o exercício do mandato. Havendo de fato situação que torna o cidadão inelegível, isto é, com configuração de fato gerador de inelegibilidade, seja pela carência de condição de elegibilidade constitucional, seja por incidir alguma causa de inelegibilidade, o recurso contra expedição de diploma deveria ser validamente utilizado para o fim de desconstituir o diploma do candidato, com fundamento no art. 262, inciso I, do Código Eleitoral. Caso contrário, a incongruência continuará reinando no ordenamento pátrio, onde poderíamos ter Prefeitos, Vereadores, Governadores, Deputados, Senadores, Presidentes da República que não poderão obter sequer passaporte para suas viagens internacionais, e, ainda assim, tomar posse no seu cargo público eletivo, conquistado com suas contas de campanha reprovadas, sob os olhos atentos da Justiça Eleitoral.