

SÚMULA 1 E SUSPENSÃO DE INELEGIBILIDADE

Antônio Augusto Mayer dos Santos*

1. Introdução

O tema em análise alcança repercussão no dinamismo do processo eleitoral, casuisticamente na questão do registro de candidatura. Outrossim é extremamente amplo e controvertido (efeito vinculante, liberdade tolerada, etc) para ser analisado nesse específico e privilegiado espaço.

Desta feita, procuraremos nos fixar naqueles pontos que parecem ser mais interessantes, estimulados pela ausência de unanimidade doutrinária e jurisprudencial, além da distinção de prismas.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a exemplo das demais cortes superiores, adotou a edição de súmulas para a condensação de seu entendimento jurisprudencial. O presente trabalho tem por finalidade apresentar aos leitores uma sucinta análise da Súmula 1 do TSE, cujo verbete anuncia uma possibilidade de suspensão de causa impeditiva à inelegibilidade prevista na letra g, inciso I, Art. 1º da Lei Complementar N° 64/90.

2. Considerações iniciais

No sistema jurídico brasileiro, a primeira fonte de direito é a lei. Em se tratando de restrições aos direitos políticos positivos, a LC 64/90 é um complexo diploma legal que, inobstante algumas ambigüidades e imprecisões terminológicas, apresenta-se mais severa que a LC 5/70 para impossibilitar juridicamente aqueles que improbus do exercício de cargos públicos, principalmente eletivos e de representação popular.

Não menos severa e com ampla repercussão no Direito Eleitoral, é a lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nas hipóteses de enriquecimento ilícito. A Lei 8.429/92 conceituou como sujeito ativo da improbidade todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidades que tenham concurso público no seu custeio.

Ao regulamentar a norma constitucional preceptiva não exequível insculpida no parágrafo 4º do artigo 37 da Carta Magna, a Lei 8.429/92 definiu com excessivo zelo e abrangência quais os agentes públicos que, violando os princípios constitucionais da administração pública, através de improbidade administrativa, terão seus direitos políticos temporariamente restringidos. Gize-se que nos regimes constitucionais anteriores a 1988, inexistiu a possibilidade de suspensão dos direitos políticos motivada por improbidade na gestão da coisa pública.

3. Relevância da Súmula 1

A edição da Súmula 1 pelo Tribunal Superior Eleitoral introduziu formalmente a legislação eleitoral (Inelegibilidade) no seletor patamar daquelas matérias que já interpretadas de modo reiterado e uniforme pelos outros Tribunais Superiores, em suas respectivas competências. Enunciado: "Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade " (Lei Complementar n° 64/90, art. 1º, I, g).

Por conseguinte, tal introdução produziu múltiplos efeitos: a) racionalizou a aplicação da lei nos casos concretos análogos; b) restringiu as divergências jurisprudenciais na

espécie; c) disciplinou a permissividade da letra g do inciso I do artigo 1º; d) elidiu a inelegibilidade ali prevista; e) balizou Tribunais Regionais e Juizes Eleitorais.

Conforme expressiva jurisprudência atesta, a letra g configura-se, na maioria das vezes, por motivações políticas minúsculas. Sob esta circunstância e consideradas as normas insculpidas na Constituição Federal (Arts. 15, III e V; 37, par. 4º), na Lei 8.429/92 e na LC 64/90 a Súmula 1 estabelece suspensão de inelegibilidade a partir do ajuizamento de uma ação ordinária, tomando tal efeito proeminente, inobstante o relevo dos demais aspectos.

O verbete do Tribunal Superior Eleitoral, embora extremamente complexo quando aplicado, merece aplausos, posto que permite àquele que teve suas contas públicas rejeitadas, desconstituir eventual vício, acertadamente chamado por Torquato Jardim (1) de uso político da norma jurídica eleitoral. Tome-se como concreto o caso das contas municipais.

Com efeito, a Constituição Federal determina (Art. 31, par. 2º) que o parecer técnico e prévio oriundo de Corte de Contas não prevalecerá se 2/3 da Câmara de Vereadores o recusar. Ou seja: se a deliberação não decorreu do quorum constitucional, não se pode considerar, para fins de inelegibilidade, que o órgão competente tenha se manifestado validamente pela rejeição daquelas contas. Logo, à falta do quorum, prevalecerá o ato administrativo da Corte de Contas relativo às mesmas.

Imprescindível observar-se a maioria qualificada, visto que poderá a Corte de Contas ter se manifestado pela regularidade das contas e a casa legislativa, configurada a situação de maioria/minoria, ter rejeitado o parecer e votado insanáveis contas que tecnicamente sanáveis. Desta feita, todo o sistema de perícia contábil, financeira, operacional e patrimonial constitucionalmente previsto para exame de receitas públicas pode, a partir de uma eventual maioria política, sofrer depreciação e sucumbir.

Não raro, em legislativos distantes e aquém do fluxo das situações de maior repercussão política, o desconhecimento acerca de tais matérias é quase total. Quando fixadas as convenções partidárias de homologação de candidatos, surgem as dúvidas acerca de contas anteriormente votadas: o quorum, procedência ou improcedência das contas pelo órgão técnico, teor do parecer, etc.

4. Pressupostos formais para incidência da Súmula 1

A Súmula 1 tem o condão de suspender causa impeditiva à elegibilidade na medida que torna ineficaz, para efeitos de registro de candidatura a cargo eletivo, a irregularidade insanável.

A inelegibilidade de que cuida a letra g do inciso I do artigo 1º da LC 64/90 se concretiza quando seus dois pressupostos formais concorrem: irregularidade insanável e decisão irrecorrível do órgão competente. Tais pressupostos, operam como as condições da ação no processo civil: um é concorrente e não excludente do outro. Para que a inelegibilidade se tipifique, ambas situações devem estar configuradas.

a) Irregularidade insanável

Será insanável aquela irregularidade insuscetível de reversão ou reparação. O que define a insanabilidade do ato é seu potencial de prejuízo ao erário público e conseqüentemente aos contribuintes. A teor da Lei 8.843/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), irregularidade insanável é a prática de ato de gestão ilegal consubstanciada em infração à norma legal de natureza contábil, financeira, operacional ou patrimonial.

Para a letra g, a irregularidade insanável reveste de ímprobo o administrador que teve suas contas rejeitadas porque a Lei 8.429/92 classifica os atos de improbidade administrativa em três grupos: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública (2). Em síntese: são os abusos cometidos no exercício do cargo ou função pública que resultam lesivos aos cofres públicos.

b) Decisão irrecorrível

Em verdade, há recorribilidade apenas para as contas que submetidas ao TCU e aos TCEs, órgãos técnicos de controle externo. Nos órgãos legislativos, a decisão das contas é ato administrativo e não legislativo que inúmeras vezes motivado pela conveniência das votações político-partidárias mas insuscetível de revisão, como expressou o TSE (3).

A jurisprudência do TSE firmou entendimento já consolidado no STF (RE nº 132.747-2 - DF - Rel. Min. MARCO AURÉLIO - 17.06.92) de que os Chefes do Executivo, nos níveis Federal, Estadual e Municipal, tem suas contas anuais apreciadas pelo órgão legislativo, exercendo o Tribunal de Contas função meramente auxiliar e técnica. O mesmo aresto reitera que as contas de todos os demais responsáveis por dinheiros e bens públicos são julgadas pelo Tribunal de Contas e suas decisões a respeito geram inelegibilidade (4).

Também já pacífico no TSE o entendimento de que o Tribunal de Contas é o órgão competente para julgar as contas dos Presidentes dos órgãos legislativos, sendo irrelevante a aprovação das mesmas pela Câmara Municipal (5).

No específico caso das Câmaras Municipais, o ex-ministro Torquato Jardim pondera com sua habitual lucidez: "A refrega política municipal, a mais passional delas, pelo quanto opõe, no dia-a-dia, grupos e personalidades, encerra curiosas circunstâncias do uso político da norma jurídica eleitoral. A jurisprudência citada já o revela em boa parte. Não raro, alterado, após a eleição, o equilíbrio de forças no Legislativo municipal, perdendo o grupo do ex-prefeito o controle, contas são rejeitadas exclusivamente por razão política, desprezada por inteiro a normatividade do sistema de auditoria das contas públicas. Mais curiosa ainda é a rejeição de contas anteriormente aprovadas, ou, ao contrário, aprová-las mesmo se antes rejeitadas " (6).

O Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) estabeleceram sistemas recursais para contas julgadas e rejeitadas contábil, financeira, operacional ou patrimonialmente. A Lei 8.443/92 fê-los através do artigo 32, enquanto que, v.g., no Rio Grande do Sul, o Regimento Interno do TCE estabeleceu-os no artigo 129. Interpostos os recursos, não se cogita de inelegibilidade; uma vez esgotados estes, a conta estará revestida de imutabilidade para tipificar a inelegibilidade da letra g, cuja suspensão ocorre apenas com a propositura da ação prevista na Súmula 1.

Relevante destacar a hipótese do órgão técnico de controle externo ter pugnado pela rejeição das contas e as mesmas penderem do crivo da Câmara Municipal à época do registro de candidatura: o parecer do Tribunal de Contas não respalda pedido de indeferimento. A jurisprudência é uníssona (7).

5. Ação Desconstitutiva

Propositura

Rejeitadas as contas por irregularidade insanável e definitivamente esgotadas as vias recursais, o agente público, perante o Direito Eleitoral, torna-se inelegível em decorrência da improbidade configurada. Entre a dualidade temporal expressa da LC 64/90 (houver sido = passado; estiver sendo = presente) e a clareza do vocábulo sumulado (anteriormente à impugnação), a jurisprudência consolidou o enunciado para inadmitir suspensão da inelegibilidade quando a ação é aforada posterior ou contemporaneamente à impugnação (8).

Inobstante a legislação complementar não estabelecer expressamente nenhum limite temporal para a propositura da ação desconstitutiva da rejeição das contas, esta, a teor da Súmula, pode ser aforada a qualquer tempo se ainda dentro do prazo prescricional de cinco anos mas desde que previamente à impugnação do pedido de registro da candidatura. Não implica na preclusão do tema o fato de, em candidatura anterior, não haver sido articulada a restrição à capacidade eleitoral passiva. Rejeitadas as contas a mais de cinco anos, inócorre a inelegibilidade (9).

Referentemente ao nome juris da ação e a partir da lacuna do verbete, o rigorismo formal civilista cedeu à instrumentalidade do processo para permitir a distribuição de demandas nominalmente imprecisas, tais como Declaratórias de Nulidade, Declarativas de Nulidade, Ordinárias de Nulidade de decisão de Câmara Municipal ou simplesmente Ordinárias de Nulidade.

A competência para processo e julgamento da Ação Desconstitutiva é da Justiça Comum, Federal ou Estadual. A Justiça Eleitoral, por qualquer de seus órgãos (CF, art. 118), é incompetente *ratione materie* para conhecê-la originária ou recursalmente, posto que seu objeto não cogita matéria eleitoral.

Objeto e Legitimidade

O objeto precípua da ação ordinária prevista na Súmula I e que aforada anteriormente à impugnação do Registro deve ser a desconstituição do ato que rejeitou as contas.

Causa petendi: anulação do decreto legislativo ou ato de rejeição a partir do enfrentamento da efetiva configuração da maioria qualificada, a insanabilidade das contas, o recolhimento ao erário público da quantia apontada, etc.

Majoritariamente, predomina no TSE o entendimento de que a simples comprovação de distribuição da ação que invista contra a rejeição das contas atende à exigência da letra g, não cabendo à Justiça Eleitoral nenhuma apreciação quanto aos pontos, fundamentos ou eventuais possibilidade de procedência da ação. Neste sentido, a jurisprudência é concisa: " À Justiça Eleitoral não cabe apreciação de aspectos ligados à rejeição das contas quando esta esteja sob o crivo do Judiciário. A alínea "g" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 ressalva a inelegibilidade em decorrência do simples ingresso em Juízo, não jungindo à procedência do alegado pelo interessado " (Ac. nº 11.977, rel. Min. MARCO AURÉLIO).

Mais de uma vez: " A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem entendido que não cabe a apreciação de aspectos ligados à rejeição de contas quando esta esteja sob o crivo do judiciário. Aplicação da Súmula Nº 1 do TSE " (Ac. nº 13.347, rel. Min. ANDRADA).

De forma contundente, " Tão somente esse aspecto, uma vez que não cabe à justiça eleitoral proceder a nenhuma análise sobre a eventual possibilidade de a ação obter acolhimento, se apresenta suficiente, consoante entendimento pacífico desse Colendo Tribunal Superior" (Ac. nº 13.667, rel. Min. NAVES).

Minoritária mas não menos respeitável corrente do T.S.E. firmou jurisprudência taxativa ao entender que a Justiça Eleitoral deve proceder análise do mérito da Ação Desconstitutiva que submetida à Justiça Comum. Tal corrente entendeu por desconsiderar a ação desconstitutiva que não elidir todos os motivos da rejeição das contas ou que desprezar a fundamentação da decisão que a motivou, não tendo ela assim, o condão de afastar a inelegibilidade da letra g do inciso I do artigo 1º. Referências: Ac. nº 12.559 rel. Min. PERTENCE, DJU 19.9.92 e Ac. e 12.807, rel. JARDIM, DJU 25.9.92. Mais recentemente: "Se a ação judicial intentada para desconstituir a decisão legislativa de rejeição de contas não ataca todos os fundamentos do decreto, está configurada a inelegibilidade" (Ac. nº 13.883, rel. Min. REZEK, 28.9.96). No mesmo sentido. Ac. 14.486, Rel. Min. RIBEIRO, 29.10.96.

Embora minoritária, a corrente pondera e privilegia com firmeza uma exigência da sociedade: moralidade dos administradores públicos. O simples ajuizamento de uma ação ordinária não reverte a insanabilidade. A eventual procedência sim, poderá declarar a inexistência de tal vício e tornar insuspeita a gestão do então elegível. Razoável supor que possa ter ocorrido julgamento político. Entretanto, se o objetivo da ação é a eliminação de causa de inelegibilidade, mister que a Justiça Eleitoral proceda mínima análise da *questio iure* submetida à Justiça Comum, sob pena de mera distribuição contornar a mediada higienizadora da letra g.

No pólo passivo, deverá figurar o órgão que rejeitou as contas, a teor de construção jurisprudencial referida no item 4 b.

6. Conclusões

A Súmula 1 é permissiva. Sob esta circunstância, *stricto sensu*, desnatura o propósito nuclear da LC 64/90: estabelecer, de acordo com o Artigo 14, parágrafo 9º da Constituição Federal, mecanismos severos de proteção aos Poderes Públicos daqueles que violadores da moralidade pública por improbidade administrativa.

O enunciado, regulamentando a letra g do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90, permitiu o aforamento de ação ordinária para desconstituir contas rejeitadas técnica ou politicamente. O ingresso tempestivo em juízo, previamente à oferta de resistência ao pedido de registro de candidatura (LC 64/90, Art. 3º), afasta o estado de inelegibilidade, cabendo à Justiça Eleitoral mínima e formal apreciação do mérito.

Na ação ajuizada perante a Justiça Comum, não se postula da declaração de elegibilidade com base nos argumentos de mérito, mas sim, a desconstituição do ato ao decreto que rejeitou as contas, discutindo-se os aspectos formais de tais manifestações.

7. BIBLIOGRAFIA, REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS E NOTAS

- 1) "Direito Eleitoral Positivo", Torquato Jardim, 1996, Brasília Jurídica, p. 76.
- (2) Julgado típico ao tema: "A irregularidade que enseja a aplicação da alínea g, inciso I do art. 1º da LC 64/90 é insanável, que tem a ver com atos de improbidade (CF, art. 15, V, e 37, parágrafo 4º) não se prestando para tal finalidade aquela de caráter meramente formal". Referências: Acórdãos nos 9.816, 10.136 e 11. 976.
- (3) Tanto TSE como STF repelem as votações dos órgãos legislativos e que posteriores às impugnações ou aforamentos.
- (4) Acórdãos TSE nos 12.645, 12.694, 13.174 e 14.432.
- (5) Acórdãos TSE nos 13.500, 13.509, 13.577, 13.713, 13.264 e 13.576.
- (6) op. citada.
- (7) Acórdãos TSE nos 11.972, 11.975, 11.983, 12.062, 12.518, 12.602 e 13.886.
- (8) Acórdãos TSE nºs 13.516, 26.9.96, 13.586, 30.9. 96 e 14.253, 01.10.96.
- (9) Acórdãos TSE nºs 12.780, rel. Min. JARDIM; 12.871 e 13.079, rel. Ministro ALCKMIN.