



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 5 Número 2 maio/ago. 2010



CONSIDERAÇÕES SOBRE A INELEGIBILIDADE, FACE À REJEIÇÃO DE CONTAS (O ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90, COM A REDAÇÃO DADA PELA LC Nº 135/10)

FRANCISCO DE QUEIROZ BEZERRA CAVALCANTI

Juiz do TRF da 5ª Região. Juiz do TRE/PE. Professor Titular da
Faculdade de Direito do Recife da UFPE.

Trata da inelegibilidade por rejeição de contas, considerando a tese da inaplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 para as candidaturas nas eleições de 2010. Afirma que a referida lei representa avanço quanto à moralidade das eleições e ao afastamento da vida pública de indivíduos cujos *curricula vitae* recomendem tal limitação. Conclui que caberá ao Judiciário consolidá-la ou fazê-la definhar.

Palavras-chave: Eleições (2010); inelegibilidade; rejeição de contas; condenação criminal; Judiciário.

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, devem ser tecidas algumas considerações sobre a atuação das Cortes de Contas e o controle judicial sobre essa atividade¹.

O sistema brasileiro de controle sobre as contas públicas e sobre a legalidade e a constitucionalidade da atuação dos administradores públicos alcançou, com a Constituição Federal de 1988, extensão e densidade inexistentes em qualquer das Cartas Constitucionais precedentes.

¹Cf. CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos tribunais de contas visando assegurar a efetividade do sistema. *Revista do TCU*, nº 108, Brasília: TCU, 2007. p. 7.

Esse fato, de grande relevo, trouxe consigo consequências não menos importantes, relacionadas com a necessidade de efetividade e eficácia dos novos e ampliativos comandos constitucionais. O insucesso parcial na efetividade das normas e princípios constitucionais transformaria o Texto de 1988 em “constitucionalizador” de frustrações, muito mais que um assegurador de direitos e obrigações.

O singelo estudo que ora se apresenta é fruto da reflexão que se faz, a partir dessa preocupação, em relação à atuação das Cortes de Contas² no Brasil, à efetividade dessa ação, muitas vezes dificultada e esvaziada pelo controle judicial, necessário para cumprimento do art. 5º da CF/88, mas que, exercido de modo equivocado, além das balizas controladoras traçadas na Constituição, excessivo, imiscuindo-se no âmago do ato da Corte de Contas, deixando de ser ato de controle jurisdicional, para ser ato substitutivo, torna-se nocivo e postergador da efetivação do cumprimento dos papéis de outros órgãos constitucionais. Tal postura, comum e reiterada, do Judiciário brasileiro tem contribuído para a perda de eficiência, de eficácia e de efetividade dos controles exercidos pelos órgãos constitucionais especializados nas matérias das contas públicas e da regularidade e legalidade de atos e procedimentos administrativos no âmbito dos três Poderes.

A partir dessa constatação, urge buscar soluções para assegurar o cumprimento dos preceitos constitucionais que ampliaram as atribuições dos Tribunais de Contas, sobretudo em momento no qual se multiplicam os negócios jurídicos firmados pelo Estado, que abandona paulatinamente a sua vertente de empreendedor, de agente da atividade econômica, para ser incentivador, regulador, financiador de atividade exercida por particulares³. Surgem novas

²Expressão aqui utilizada para o conjunto representado pelo Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados, Tribunais Estaduais de Contas Municipais e Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

³“[...] sistematizando, de modo bastante simples, pode-se utilizar como ponto de partida o exame das funções básicas do Estado frente à atividade econômica e à alteração das prevalências ou prioridades. Essas funções podem ser divididas em três linhas, levando-se em conta o agir estatal: 1. O Estado como sujeito da atividade econômica, criando empresas sob seu controle, como as sociedades de economia mista, empresas públicas e respectivas

figuras, e novas facetas das antigas se desnudam, para controle a partir de novas perspectivas⁴. Essas ampliações, motivadas, inclusive, pela necessidade de controle principiológico (não se olvide a inserção de grande número de princípios, explícitos e implícitos, no vigente Texto Constitucional), alargam também o leque de possibilidades de choque de interpretações com outros órgãos constitucionais. Daí a premente necessidade de se definir os exatos campos de atuação de cada um, evitando-se descabidas superposições e repetições procedimentais, que só favorecem aqueles violadores da ordem jurídica, beneficiados, muitas vezes, por medidas pretensamente acautelatórias de direitos, mas, de fato, protetoras, por via indireta, de ilicitudes dos mais variados matizes⁵.

subsidiárias; 2. O Estado como ente regulador, basicamente com o exercício da histórica atividade de polícia sobre as atividades econômicas, hoje ampliada para o campo da regulação normativa e da regulação administrativa (tendo, também, atividades de planejamento de caráter não vinculante para o setor privado); 3. O Estado exercendo atividades indutoras, através, por exemplo, de políticas fiscal e creditícia, no sentido de motivar atividades consideradas relevantes para o desenvolvimento econômico e social”(CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre a atividade do Estado frente à atividade econômica. *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 20, São Paulo: Malheiros, 1997. p. 68).

⁴Nessa linha, ressurgem as concessões de serviços públicos regidas pela Lei nº 8.987/95. Assomam questões de alta complexidade, como as fórmulas de cálculo das revisões e reajustes de tarifas. Preocupam as inadequadas ações dos entes responsáveis pelas regulações setoriais, incapazes de responder e corrigir atos e omissões das concessionárias. Surgem as parcerias público-privadas (PPPs). Aparecem as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), utilizadas, muitas vezes, para mal uso de verbas de origem pública. Mostram-se as terceirizações excessivas, trilha para violação do art. 37, I e II, da CF/88. Em relação ao Tribunal de Contas da União, a sobrecarga de serviços decorre também das distorções no federalismo brasileiro, com a grande concentração de receitas em poder da União, sobretudo a partir da proliferação das contribuições (COFINS, CSLL, CPMF, CIDE etc.), gerando grande número de convênios para a execução de obras e serviços de âmbito municipal e estadual, sob controle do TCU.

⁵Acerca dos conflitos entre órgãos constitucionais, inclusive envolvendo Corte de Contas, nos principais ordenamentos europeus, merece consulta MONTORO, Angel J. Gomes. *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

2 BREVES LINHAS HISTÓRICAS SOBRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Para bem se situar a questão que ora se pretende analisar, essencial se faz uma breve referência histórica à figura dos Tribunais de Contas.

O controle das contas públicas, em termos universais, ao menos em se considerando a “universalidade ocidental”, sempre utilizada como referência, é algo bastante antigo.

No Brasil, já no Primeiro Império, “nossos estadistas lançaram as bases principais da contabilidade pública” (MILTON, 1898, p. 493). O projeto brasileiro, especificamente, de controle remonta ao ano de 1826, mas o surgimento de uma Corte de Contas levaria ainda várias décadas para ocorrer. Houve o Projeto Alves Branco, de 1845, que, apesar do parecer favorável da Comissão de Fazenda, não foi votado em plenário, e todas as pretensões posteriores no período imperial malograram⁶.

O Tribunal de Contas da União só surgiria no nascedouro da República, e o grande nome que está a ele associado é o de Rui Barbosa (volva-se ao Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890). A Corte foi prevista no art. 89 da Constituição de 1891 e sua instalação se deu, em seguida, em 1893. Posteriormente, foi o Tribunal de Contas da União reestruturado. Veja-se:

Em 1895 a Comissão de Finanças do Senado apresentou um magnífico projeto de reorganização, cuja estrutura se aproximava do regime belga, o qual modificado sem vantagens ou antes com prejuízo para a causa pública pela Câmara dos Deputados, se converteu no Decreto

⁶Ressalta MILTON, *op. cit.*, que: “Em 1878, 1879, 1888 os Ministros da Fazenda instaram baldadamente pela criação de um tribunal de contas, não tanto para acompanhar a execução dos orçamentos votados, mas principalmente para por um paradeiro á desordenada aplicação das verbas de despesa pública. A monarquia passou, no entanto, sem deixar mais que esses traços quase imperceptíveis da medida que, aliás, urgentemente se reclamava.”

nº 392, de 8 de outubro de 1896, regulamentado pelo Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro do mesmo ano⁷.

A Constituição de 1934 viria a acrescentar competências ao Tribunal de Contas. O sempre lembrado Pontes de Miranda, acerca do tratamento dado a esse tema por aquela Constituição, destacava:

A Constituição de 1934 considerou-o órgão de cooperação nas atividades governamentais. Ao antigo Tribunal de Contas – que a Constituição manteve (art. 99: *é mantido*) – o Texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de *julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos* em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o *elemento judiciário* que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias de seus membros (MIRANDA, 1970, p. 248)⁸.

Defendia o grande publicista, quanto ao enquadramento da Corte de Contas, frente à teoria da tripartição de Poderes, que aquela seria órgão *sui generis* do Judiciário e órgão auxiliar do Legislativo. Em verdade, “criação posterior à teoria da separação dos Poderes e fruto da prática, destoava das linhas rígidas da tripartição” (MIRANDA, 1969, p. 248).

Castro (1936, p. 328), ao comentar a Constituição de 1934, já ressaltava que o modelo de Corte de Contas brasileiro, desde a Lei nº 392/1896, nunca se enquadrou, integralmente, em qualquer dos sistemas então existentes (o tipo italiano, de registro prévio e veto absoluto; o modelo belga, de registro prévio e veto limitado; o padrão francês, de registro *a posteriori*), havendo, em verdade, um sistema misto. Já naquela época, o citado autor apresentava

⁷CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de sciencia da administração e direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Livreiro Editor, 1912. p. 616 (algumas observações se impõem: *primus*, a ortografia foi atualizada; *secundus*, merece leitura o capítulo XIV da obra referida (p. 611 a 650), considerada a riqueza de detalhes e a condição do autor de Diretor do Tribunal de Contas).

⁸Com destaques acrescentados.

queixa, ainda hoje tão atual, acerca da revisão de atos das Cortes de Contas pelo Poder Judiciário⁹.

A Constituição de 1937 não trouxe modificações, devendo-se ressaltar, tão somente, que o elemento fático representado pela ditadura funcionou como efetivo fator de inibição para quaisquer órgãos de controle judicial e extrajudicial.

De seu turno, a Constituição de 1946 não trouxe avanços em relação aos papéis dos Tribunais de Contas. Espínola (1946, p. 299) condensa-os do seguinte modo:

É ao Tribunal de Contas que incumbe acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento. Sua competência estende-se ao julgamento dos responsáveis por dinheiros públicos, assim como da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões. Os contratos e quaisquer atos de que resulte a obrigação de pagar pelo Tesouro Nacional, estão sujeitos a registro no Tribunal de Contas. Em certos casos a recusa de registro tem caráter proibitivo; em outros casos a despesa se poderá efetuar, mediante registro

⁹Ressaltava Castro (*A nova Constituição do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936. p. 328 – destaques que não estão no original): “Referindo-se à cobrança executiva dos alcances fixados pelo Tribunal de Contas, escreve o Sr. José Mattos Vasconcellos: no que concerne a este caso, não é de hoje que a Justiça Federal tem posto entraves à execução das sentenças do Tribunal de Contas proferidas em acórdãos, em que fica perfeitamente definida a situação dos responsáveis. por ocasião do congresso jurídico realizado em 1908, o Dr Thomaz Chockrane, a propósito das dívidas provenientes de alcance, sufragou uma emenda, que se tornou vitoriosa, usando dos seguintes termos: “a sentença do Tribunal de Contas, condenando o responsável ao pagamento do alcance, tem um processo com execução perante a Justiça Federal e longe de ser simples cobrança de dívida é a execução judicial proferida por um tribunal federal, que na espécie, procede como órgão do Poder Judiciário independente e autônomo.” Parecia esclarecido o assunto, senão quando o segundo Procurador da República em 1928, recebendo um acórdão condenatório, representou ao presidente do Tribunal de Contas para que se fizesse a inscrição da dívida fiscal e a remessa do título da dívida inscrita, ou da certidão autêntica extraída do livro respectivo, que provasse a liquidez e certeza da dívida, para efeito da Fazenda entrar em Juízo com sua intenção fundada de fato e de direito e assim realizar-se a cobrança judicial do alcance [...] como corrigir o desacerto? Simplesmente dando ao Tribunal a prerrogativa de executar suas próprias sentenças”.

sob reserva do Tribunal de Contas e recurso para o Congresso Nacional.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69 representaram período de enfraquecimento das Cortes de Contas. Tal fato é destacado por Miranda (1970, p. 255), em seus comentários ao Texto Constitucional, quando ressaltou haver sido retirada

quase toda a função *judiciária* do Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas dá parecer prévio sobre as contas do Presidente da República [...] elabora seu regimento [...] representa ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional [...] susta a execução de ato, se não se trata de contrato, mas o Presidente da República pode ordenar que se execute, *ad referendum* do Congresso Nacional. Se a despesa é resultante de contrato, ele apenas solicita que o Congresso Nacional suste a execução do ato [...] A função judicialiforme do Tribunal de Contas diminuiu, porém não profundamente.

Em verdade, nesse período, as grandes restrições jurídicas aos direitos e garantias decorriam não do Texto Constitucional mas dos denominados “atos institucionais”, capazes de suprimir direitos e garantias fundamentais sem estarem sujeitos ao controle judicial, ou qualquer outro controle jurídico. A existência de tais atos, cuja “melhor” expressão é o Ato Institucional nº 5, serviu de relevante fator de inibição para o exercício das atividades de quaisquer instituições responsáveis por controle externo da Administração Pública. Não subsiste tal tipo de controle em regime não democrático ou, quando existe, é apenas de índole formal. Exemplos marcantes desse fato, a história republicana brasileira os tem nos períodos de 1937/1945, pós-1964, até a segunda redemocratização.

3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 fortaleceu as Cortes de Contas. Tal se pode constatar, inicialmente, a partir da forma de composição. O art. 73 do Texto Constitucional, ao estabelecer que dois terços

dos membros do TCU seriam indicados pelo Congresso Nacional, enquanto o Presidente da República indica apenas um terço, sendo que dois, alternadamente, entre membros do Ministério Público junto ao Tribunal e auditores e apenas um membro a princípio estranho ao TCU, fortaleceu a Corte, em tese, assegurando-lhe maior autonomia em relação ao Executivo. Por outro lado, verifica-se uma paulatina e relevante ampliação das atividades do TCU e dos demais Tribunais de Contas do país, que têm aquele como natural e constitucional parâmetro, por força do disposto no art. 75 da CF/88¹⁰.

Após esse longo percurso e em particular a partir da Constituição Federal de 1988, pode-se afirmar que se consolidaram as Cortes de Contas, pela importante contribuição que têm ofertado à proteção da coisa pública.

Com competência reconhecida para apreciar a constitucionalidade de leis e os atos do Poder Público (Súmula nº 347 do STF), determinando, quando for o caso, medidas acatelasórias, os Tribunais de Contas viram suas atribuições estendidas para além das discussões acerca da legalidade, da efetivação do controle contábil, financeiro e orçamentário, emergindo a competência fiscalizadora, fundada em razões de legitimidade e de economicidade.

A ampliação de atuação gerou, de seu turno, o aprofundamento dos debates acerca dos possíveis vínculos entre as demais estruturas de poder (e controle pressupõe exercício de poder) na otimização da ação e, particularmente, acerca da

¹⁰Dúvida não há de que, por força dos arts. 31 e 74 da CF/88, há uma imposição aos Estados e ao Distrito Federal no sentido da criação de Tribunais de Contas, que têm obrigatoriamente 7 (sete) conselheiros. Pertinente a crítica de José Afonso da SILVA (*Comentário Contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 471), ao destacar: “Não importa que um Estado tenha 35 milhões de habitantes e uma administração muito complexa e outro tenha apenas 300 mil habitantes, com administração mais simples. São 7 os membros, e acabou. Não são até 7. São 7, mesmo que o Estado ache muito”. Poder-se-ia acrescentar: mesmo que seja muito pouco, como é o nítido exemplo de São Paulo, ainda que se conte o Município Capital com uma Corte de Contas.

possibilidade, em especial, de controle do controle, a dizer, de controle jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas.

A Constituição de 1988 representou uma nova era para as instituições responsáveis pelo controle externo da Administração Pública. Em muitos casos, entretanto, essa nova fase não alcançou o nível de efetividade que seria desejável. A retórica foi predominante, e a pretensão de preenchimento de espaços por instituições valorizadas, em fase de expansão, gerou muitos conflitos. Nessa linha, pode-se utilizar como exemplo a situação do Ministério Público¹¹.

Há, nessa mesma senda, a necessidade de aprimorar-se a atuação das Cortes de Contas, aperfeiçoar suas ações, torná-las mais efetivas, menos teóricas, menos retóricas, menos cerceadas pelo Poder Judiciário.

É relevante observar que a expressão *contas*, no art. 71 da CF/88, abrange o conjunto de atos que implicam em gastos, utilização de recursos, enfim, tudo aquilo que onera, obriga, tem efeitos financeiros para o conjunto do ente político (inciso I); e, também, os atos e negócios jurídicos em sentido amplo, dos administradores e demais responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluindo-se nesse conceito os dirigentes, inclusive mandatários dos três Poderes do Estado. Nesse sentido, expressamente decidiu o colendo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-MC, em 12/9/2008, onde se evidencia que a aludida expressão *contas*,

¹¹Observem-se os conflitos do Ministério Público com as autoridades responsáveis pelo exercício da Polícia Judiciária, acerca dos poderes de investigação criminal (matéria pendente de apreciação pelo STF); da pretensão daquele órgão, acerca das quebras de sigilo fiscal, de telecomunicações; da aspiração de ajuizamento de ações coletivas para proteção, não apenas de direitos difusos e coletivos, mas também para resguardo de direitos individuais homogêneos.

constante do *caput* do artigo, daqueles cálculos decorrentes da atividade financeira dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, que somente poderão ser objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas competente. Inciso II, do art. 71 da Constituição (BRASIL. STF, 2009, p. 647).

Ou seja, nas situações previstas, no julgamento dos atos referidos no citado dispositivo, a manifestação das Cortes de Contas não está sujeita ao crivo do Legislativo, diferentemente da hipótese do inciso I, do citado comando normativo (art. 71).

4 A REVISÃO JUDICIAL DA ATUAÇÃO DAS CORTES DE CONTAS: O MODELO BRASILEIRO

Por outro lado, constata-se, estatisticamente, que, embora seja relevante o controle judicial sobre os entes da Administração Pública, inclusive das Cortes de Contas, tal, muitas vezes, vem funcionando como mecanismo para evitar que maus administradores deixem de sofrer as sanções legais.

No modelo brasileiro, diferentemente de outros, como Portugal, as intervenções judiciais são extremamente amplas. Ali, o Tribunal de Contas foi inserido expressamente no sistema judicial, por força do art. 211 da Constituição vigente naquele país. Comentando, aquele dispositivo, Canotilho e Moreira (1993, p. 805) ressaltam que lá:

o sistema judicial não é unitário, sendo constituído de várias ordens de tribunais, separadas entre si, com a sua estrutura e regime próprios. Duas dessas categorias compreendem apenas um tribunal (o tribunal constitucional e o tribunal de contas); as demais ordens abrangem uma pluralidade de tribunais estruturados hierarquicamente.

Ressalte-se, ainda, que o art. 216 daquela Constituição estabelece que o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento

das contas que a lei mandar submeter-lhe, possuindo funções jurisdicionais e de outra natureza¹².

No Brasil, o caráter não jurisdicional da atuação das Cortes de Contas leva as decisões por elas tomadas a uma ampla revisão judicial. Não há como se olvidar, entretanto, que o ativismo judicial, no Brasil, vem atingindo seu auge e a tal não vem correspondendo um efetivo aprimoramento da Administração Pública. Leciona-se, hodiernamente, que:

o subsistema de controles da Administração Pública brasileira pode ser geometricamente ilustrado por uma pirâmide em cujo vértice se encontra o controle judicial, na medida em que nossa Constituição adota o sistema de jurisdição única, no qual nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, seguindo-se que todo ato jurídico praticado no âmbito da função administrativa estatal, em qualquer das esferas e poderes, incluindo os órgãos de controle, das demais vertentes, estará sujeito ao controle judicial (PEREIRA JÚNIOR, 2005, p. 89).

5 NOTA SOBRE DISTORÇÕES DO CONTROLE JUDICIAL

Ressalta-se, inclusive, que, muitas vezes, o Judiciário funciona como indevido instrumento para evitar a efetividade das decisões das Cortes de Contas.

Se, por um lado, por vezes, as aprovações de contas de administradores têm-se mostrado equivocadas – o que se constata, em alguns casos, nas ações de improbidade, nas ações civis públicas movidas pelos órgãos do Ministério Público –, em outras tantas circunstâncias, o Judiciário vem funcionando como palco para que autores de alcance contra o Erário Público, responsáveis por aplicações irregulares de verbas, furtem-se de assumir as decorrentes obrigações, ou pelo menos procrastinem ao máximo o cumprimento dessas deveres. Nesse ponto, mostram-se precisas

¹²Cf. CANOTILHO; MOREIRA, *op. cit.* p. 818.

e pertinentes as assertivas de Krell (2004, p. 48), a teor do seguinte excerto:

[...] o antigo discurso da pretensa identificação da única solução justa pelos tribunais, através de um processo pretensamente neutro e meramente intelectual, pode até servir para legitimar tomadas de decisões tendenciosas, resultantes de interesses subalternos, que num sistema alopoiético como o brasileiro, sempre agem de maneira poderosa. Além disso, a discussão sobre os devidos limites da sindicância judicial dos atos administrativos discricionários deve ser acompanhada por uma análise jurídico-funcional da capacidade real dos juízes de controlar a aplicação de certos tipos de conceitos legais indeterminados nas diferentes áreas setoriais da Administração Pública [...] a justificada cobrança de um controle mais efetivo dos atos administrativos a ser exercido pelos tribunais em defesa dos direitos e garantias fundamentais, não deve chegar ao ponto de querer atribuir todo poder aos juízes, sendo ingênuo pensar que as relações de poder econômico e político estratificadas numa sociedade (ainda) periférica e a falta de qualificação profissional não se reproduziriam também no âmbito do Terceiro Poder.

6 INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS: A TESE DA INAPLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/10 ÀS CANDIDATURAS POSTAS PARA 2010

Em relação à inelegibilidade, em decorrência de rejeição de contas, por força de decisão de Cortes de Contas e de seus efeitos para a pretensão de participação de candidatos, em pleitos eleitorais, várias modificações ocorreram por força da Lei Complementar nº 135/10, todas salutares, com efetividade a depender da atuação do Poder Judiciário.

Algumas observações, nessa contextura, sobre temas relacionados, devem ser tecidas, ainda que com brevidade. A primeira delas é pertinente à aplicação da Lei Complementar nº 135/10 às candidaturas postas para o ano de 2010.

A tese da inaplicabilidade foi corretamente afastada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Aqui não se cuida de lei processual eleitoral, mas de norma de conteúdo material, requisito para participar de pleitos eleitorais passivamente. Essa mesma discussão já ocorreu no passado. A referida lei complementar, que alterou a Lei Complementar nº 64/90, foi expedida, com base no comando constitucional inserido no art. 14, § 9º, com a redação dada pela Emenda de Revisão nº 4/94, visando à proteção da *probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato, observada a vida pregressa do candidato, e da 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*.

É de extrema limitação, ou conveniência, a pretensão de excluir da presente eleição a citada lei e, evidentemente, essa ideia não se coaduna com a melhor interpretação constitucional.

7 A LEITURA DO ART. 14 DA CF/88: NOVAS HIPÓTESES E SITUAÇÕES CARACTERIZADORAS DE INELEGIBILIDADE

O segundo aspecto a se considerar, também de igual pauperismo, é a pretensão de olvidar que o art. 14 da CF/88 possibilita à lei complementar a extensão, a ampliação, observados os parâmetros constitucionais, de novas hipóteses e situações caracterizadoras de inelegibilidade.

Nessa linha, o legislador determinou a aplicação, também aos mandatários, do disposto no art. 71, II, da CF/88, hipótese em que o ato das Cortes de Contas, conforme já salientado, não está sujeito ao crivo político de Casas Legislativas e, na qual, a atuação da Corte não é opinativa. Como bem vem ressaltando a melhor doutrina, na hipótese desse inciso, está-se diante de um julgamento técnico, da regularidade da atuação do gestor, servidor público ou agente político¹³. A atuação das Cortes de Contas, nesse papel

¹³Nessa linha, dentre outros, AGRA, Walber. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 451.

constitucional, repita-se, não está sujeita à chancela de qualquer Casa Legislativa.

Por outro lado, a nova lei complementar, ao referir-se, com a alteração dada ao art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, a ato doloso de improbidade administrativa, não exige, nem limita, o reconhecimento de atos de improbidade àquelas situações em que as Cortes de Contas, expressamente, reconheceram tal condição. *O que é relevante é que a conduta descrita se insira em uma das hipóteses de improbidade.* Não é o rótulo. Se assim fosse, o Judiciário estaria limitado em sua apreciação valorativa. Não são poucas as situações em que Cortes de Contas reconhecem irregularidade grave, caracterizadora de ações com aquela adjetivação, mas não se manifestam explicitamente, ou seja, não rotulam tal condição. Não significa que as mesmas não ocorreram.

Em outro vértice, não se deve atribuir a órgãos legislativos o condão de afastar tal caracterização. Tal mesquinha interpretação, lançando para as, muitas vezes, cooptadas e sem autonomia, Câmaras de Vereadores, por exemplo, reconhecerem tal caracterização, seria hilariante, se não fosse trágico, em suas consequências. Deve o Judiciário, responsável e isento, verificar as situações e decidir, sempre tendo como baliza de orientação aqueles valores jurídicos indicados no art. 14, § 9º, da CF/88.

8 O PERÍODO DE QUARENTENA ANTE A CONDENAÇÃO CRIMINAL

Outro aspecto relevante diz com a ampliação do período de quarentena, face à condenação criminal. A Lei Complementar nº 64/90 fixava em 3 (três) anos e a Lei Complementar nº 135/10 estabelece, tal período, em 8 (oito) anos. Não se pode vislumbrar nessa modificação qualquer retroatividade ou lesão a direito. Ampliou-se o universo da vida pregressa pesquisada, e, quando aconteceu, só havia expectativa de candidaturas, e não candidaturas, ao menos escolhidas em convenções.

Nos termos da nova lei, *exempli gratia*, o prazo de 8 (oito) anos é aplicável, dentre outras situações, aos que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos seguintes crimes:

- a) contra a economia popular, a fé pública, a Administração Pública e o patrimônio público;
- b) contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
- c) contra o meio ambiente e a saúde pública;
- d) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
- e) de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
- f) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
- g) de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
- h) de redução à condição análoga à de escravo;
- i) contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

A posição perfilhada por alguns de que a inelegibilidade é *pena acessória* de condenação e, por conseguinte, o condenado anteriormente teria inelegibilidade de 3 (três) anos e não de 8 (oito), é outra tese que merece ser rechaçada, por confundir figuras jurídicas absolutamente diversas. Nessa linha, já se posicionou, corretamente, o colendo Tribunal Superior Eleitoral, em consulta da relatoria do Ministro Arnaldo Versiani. Ressaltando, como o fazem, Velloso e Agra (2010, p. 74): “os requisitos inerentes à

condição de elegibilidade devem ser demonstrados quando do registro de candidaturas”. A lei complementar pode alterar os requisitos; poderia até, em tese, alguém que foi eleito, não mais poder ser elegível, com a mudança dos parâmetros, sempre nos limites fixados pelos princípios e regras constitucionais.

9 CONCLUSÃO

A Lei Complementar nº 135/10 representa um relevante avanço, no tocante à moralidade das eleições e ao afastamento da vida pública de indivíduos cujos *curricula vitae* recomendem tal limitação. Caberá ao Judiciário, no exame da constitucionalidade dos dispositivos da norma jurídica referida, através de uma adequada interpretação, consolidá-la e lapidá-la, ou, ao revés, fazê-la definhar.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. 2. ed. Brasília: STF, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3. ed. revista. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CASTRO, Araújo. *A nova Constituição do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de sciencia da administração e direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Liv. Ed., 1912.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos tribunais de contas visando assegurar a efetividade do sistema. *Revista do TCU*, nº 108, Brasília: Editora do TCU, 2007.

_____. Reflexões sobre a atividade do Estado frente à atividade econômica. *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 20, São Paulo: Malheiros, 1997.

ESPÍNOLA, Eduardo. *A nova Constituição do Brasil: Direito Político e Constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro; São Paulo: Freitas Bastos, 1946.

KRELL, Andreas. A recepção das teorias alemãs sobre conceitos jurídicos indeterminados e o controle da discricionariedade no Brasil. *Interesse Público*, nº 23, 2004.

MILTON, Aristides A. *A Constituição do Brasil: notícia histórica, texto e comentário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a EC nº 1, de 1969*. 2. ed. São Paulo: RT, 1970. t. 3.

MONTORO, Angel J.Gomes. *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Controle judicial da Administração Pública: da legalidade estrita à lógica do razoável*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VELLOSO, Carlos Mário; AGRA, Walber. *Elementos de direito eleitoral*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010.