

INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS

DYLLIARDI ALESSI¹

ROOSEVELT ARRAES²

RESUMO

A hipótese de inelegibilidade por rejeição de contas públicas, prevista no art. 1º, I, alínea “g” da lei Complementar nº 64, de 1990, alterada pela Lei Complementar nº 135, de 2010, é a que mais gera embates jurídicos, tanto nos Tribunais quanto nas publicações doutrinárias. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entende que para a declaração da inelegibilidade por rejeição de contas, três pressupostos são indispensáveis: a) diga respeito a contas públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; b) seja irrecurável a decisão proferida por órgão competente; e c) não tenha essa decisão sido suspensa pelo Poder Judiciário. Cada um desses requisitos gera uma série de questionamentos e diferentes entendimentos. Os debates centrais referem-se a quem deve prestar contas públicas; qual o órgão competente para julgá-las; o que é irregularidade insanável; em que momento a inelegibilidade é aferida; e os contornos jurídicos da suspensão judicial de decisões que rejeitam as contas. Diante disso, o presente artigo tratará das principais discussões jurídicas acerca do tema.

Palavras-chave: Inelegibilidades; rejeição de contas; Lei da Ficha Limpa; Direito Eleitoral.

¹ Graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA e em Administração de Empresas com Habilitação em Administração Internacional de Negócios pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Exerce o cargo de Assessor Jurídico da Liderança do Governo na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e é advogado atuante, inscrito perante a OAB/PR sob o nº 55.617.

² Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (2002), especialista em Ética (2004) e mestre em Filosofia política e jurídica pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2006). Atualmente é professor e pesquisador do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA e membro-pesquisador do Departamento de Filosofia na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Tem experiência na área de Filosofia do Direito, com enfoque nas teorias modernas e contemporâneas da Justiça, e, em fundamentos do direito público (constitucional, administrativo, penal e eleitoral).

1. INTRODUÇÃO

Das hipóteses de inelegibilidade dispostas na Lei Complementar 64, de 1990, alterada pela Lei Complementar 135, de 2010, a prevista no seu art. 1º, I, alínea “g” é uma das que mais inviabilizou candidaturas na última eleição, sendo que diferentes interpretações do dispositivo podem alterar significativamente o cenário eleitoral de muitos municípios. Por conseguinte, faz-se necessário um amplo estudo sobre o mencionado dispositivo, o qual prescreve:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição

Da análise da redação acima transcrita, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entende que para a declaração da inelegibilidade por rejeição de contas, três pressupostos são indispensáveis³: a) diga respeito a contas públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; b) seja irrecorrível a decisão proferida por órgão competente; e c) não tenha essa decisão sido suspensa pelo Poder Judiciário.

A partir desses requisitos, intensas discussões sobre a interpretação da norma são travadas nos Tribunais, pois cada caso concreto traz aspectos diferentes, o que justifica a rica jurisprudência sobre o tema.

Pela análise da doutrina e jurisprudência, buscar-se-á esclarecer os pontos mais importantes da matéria.

³ Nesse sentido: Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 19374, Acórdão de 12/12/2012, Relator(a) Min. LAURITA HILÁRIO VAZ, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 12/12/2012; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 7468, Acórdão de 19/12/2012, Relator(a) Min. LAURITA HILÁRIO VAZ, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 44, Data 06/03/2013, Página 117.

2. AS HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE PREVISTAS NA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010 (LEI DA FICHA LIMPA)

O Capítulo IV do Título II da Constituição Federal dispõe sobre os direitos políticos. Nele estão estabelecidas as principais diretrizes do Direito Eleitoral no Brasil. Prescreve, por exemplo, que a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal, que o voto é direto e secreto, com valor igual para todos. Além disso, regula as condições básicas para a capacidade eleitoral ativa e passiva, com as condições de elegibilidade e inelegibilidade.

Afirma a Carta Magna que são inelegíveis, entre outros, os inalistáveis e os analfabetos; aqueles que já foram reeleitos para cargos do Poder Executivo; e ainda, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição. Todavia, no art. 14, §9º, a Lei Maior deixa claro que é possível o estabelecimento de outros casos de inelegibilidade em lei complementar.

§ 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 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.

Nesse sentido, foi aprovada a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a qual trata exatamente de casos de inelegibilidade, prazos de cessação e adota providências correlatas.

Após muitos anos sem alteração significativa na norma supracitada e inúmeros escândalos envolvendo políticos em casos de corrupção e improbidade, foi aprovada a Lei Complementar 135, de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, a qual trouxe importantes alterações na LC 64/1990, prescrevendo várias hipóteses de inelegibilidades antes não previstas, além de ampliar o tempo da inelegibilidade para as hipóteses anteriormente dispostas. Foram criados dispositivos com o objetivo de proteger a probidade administrativa, a moralidade, considerando a vida pregressa do

candidato, a normalidade e a legitimidade das eleições, com especial atenção contra o abuso do poder econômico e contra o abuso do exercício de função, exatamente como o determinado no art. 14, § 9º, da Constituição.

A Lei da Ficha Limpa é um grande marco para o Brasil. Trata-se de norma criada por iniciativa popular e para sua aprovação foram colhidas mais de um milhão de assinaturas dos eleitores. Ela demonstrou que a união do povo brasileiro pode sim trazer grandes conquistas, como a efetivação da democracia participativa e a moralização da política.

3. OS CONTORNOS JURÍDICOS DA INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS

A hipótese de inelegibilidade por rejeição de contas públicas está prevista no art. 1º, I, “g” da Lei Complementar nº 64, de 1990.

Tal hipótese é, sem dúvida, a que mais gera debates jurídicos, tanto nos tribunais quanto nas publicações doutrinárias. Isso porque a norma exige uma série de requisitos para que a inelegibilidade possa ser declarada. Na mesma linha do TSE, Marcos Ramayana afirma que é necessária a ocorrência dos seguintes pressupostos: 1) o exercício de cargos ou funções públicas; 2) contas rejeitadas; 3) irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; 4) decisão irrecorrível do órgão competente; e 5) inexistência de decisão judicial que suspenda ou anule a decisão que rejeitou as contas⁴.

Cada um dos requisitos gera intensas discussões. As principais se referem a quem deve prestar contas públicas; qual o órgão competente para julgá-las; o que é irregularidade insanável; em que momento a inelegibilidade é aferida; e de que forma o Judiciário suspende as decisões que rejeitam as contas.

A seguir, serão analisados os contornos jurídicos centrais para melhor compreensão da matéria.

⁴ RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. p. 352.

3.1 OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Por força do disposto na Constituição Federal (art. 84, XXIV), prefeitos, governadores e Presidente da República devem “prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”.

Além da prestação anual de contas acima citada, o parágrafo único, do art. 70 da Lei Maior determina que devem prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou ainda, aqueles que em nome da Administração Pública, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Vale ressaltar que embora os gestores das pessoas jurídicas de direito privado que recebam verbas públicas também sejam obrigados a prestar contas, a inelegibilidade do art. 1º, I, “g” não os alcança. Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. REJEIÇÃO DE CONTAS ADMINISTRADOR. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. RECEBIMENTO DE RECURSOS PÚBLICOS. AGENTE PÚBLICO. NÃO EQUIPARAÇÃO. INELEGIBILIDADE NÃO CONFIGURADA. ART. 1º, II, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90.

1. No caso dos autos, o indeferimento do registro de candidatura fundou-se em decisão proferida pelo TCU que rejeitou as contas prestadas pelo agravado relativas a verbas públicas recebidas pela Casa de Saúde Nossa Senhora de Fátima, pessoa jurídica de direito privado, da qual é administrador.

2. Todavia, o art. 1º, I, g, da LC 64/90 diz respeito somente às contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, não podendo ser interpretada extensivamente, sem previsão legal, para abranger administrador de entidade privada.

3. Agravo regimental não provido.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 23760, Acórdão de 18/12/2012, Relator(a) Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/12/2012)

Portanto, a inelegibilidade da alínea “g” não só pode atingir os mandatários de cargos no Executivo, mas também aqueles que, sejam responsáveis pela aplicação e gerenciamento dos recursos públicos, também conhecidos como ordenadores de despesas, desde que no exercício de cargos ou funções públicas.

Conforme art. 80, § 1º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de

recursos públicos. Sobre o tema, esclarecedora a lição de Hélio Saul Mileski⁵, ex-conselheiro do TCE/RS:

“(...) para identificação do ordenador de despesa é importante que este só possa assim ser considerado quando investido de autoridade administrativa, via de consequência, não podendo ser reconhecido na pessoa do agente subordinado. Por isso, o simples assinador do empenho, o servidor que realiza a liquidação da despesa ou o seu pagamento, em princípio, não pode ser identificado como o ordenador de despesa. Ordenador de despesa é a autoridade administrativa, o responsável mor, com poderes e competência para determinar ou não a realização da despesa, de cujo ato gerencial surge a obrigação de justificar o bom e regular uso dos dinheiros públicos.

Mileski ainda classifica os ordenadores de despesa em originários e derivados⁶. Ordenador de despesa originário ou principal é a autoridade administrativa que possui poderes e competência, com origem na lei ou regulamentos, para ordenar as despesas orçamentárias. Ostentam tal condição os Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário, os Ministros e Secretários de Estado, e os dirigentes de autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas. Já o ordenador de despesa derivado é o com competências e atribuições derivadas de um ordenador originário. Ele assume esta circunstância mediante o exercício de função delegada ou por ter exorbitado das ordens recebidas.

Além dos Chefes do Poder Executivo, todos os ocupantes desses cargos têm obrigação de prestar contas, e, por conseguinte, podem ser declarados inelegíveis por irregularidades na sua prestação.

3.2 COMPETÊNCIA PARA JULGAR AS CONTAS

Conforme pode se depreender do texto constitucional (art. 71, CR), no Brasil contamos com órgãos especializados para o julgamento das contas públicas, tratam-se do Tribunal de Contas da União (TCU), dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs).

⁵ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 120 a 124.

⁶ MILESKI, loc. cit.

Cada um desses colegiados tem a sua competência de acordo com a natureza da verba (federal, estadual ou municipal). Entretanto, na grande maioria dos municípios brasileiros não existe corte de contas municipal, ficando a cargo dos TCEs a apreciação das contas estaduais e municipais.

Isso se deve ao disposto no art. 31, § 4º da Constituição Federal, o qual vedou, a partir de 1988, a criação de órgãos de contas municipais. Assim, apenas os tribunais municipais criados antes de promulgação da Constituição continuam existindo, como é o caso dos Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

3.2.1 Contas Prestadas Por Chefes do Poder Executivo

Não obstante a existência das cortes especializadas, como bem ensina Joel José Cândido⁷, quando em análise contas prestadas por chefes do Poder Executivo (prefeitos, governadores e Presidente da República), as decisões dos Tribunais de Contas são consideradas apenas como um parecer prévio e meramente opinativo, o qual pode ou não ser acatado pela Casa Legislativa respectiva. Por exemplo, na análise de contas de um prefeito, a decisão do Tribunal terá caráter meramente parecerista, mas o julgamento final capaz de declarar a inelegibilidade do Prefeito será da Câmara de Vereadores. Tal interpretação advém da redação dos artigos 31 e 71 da Constituição Federal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

(...)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (*grifo nosso*)

(...)

⁷ CÂNDIDO, Joel José. **Inelegibilidades no Direito Brasileiro**. São Paulo: Edipro, p. 191.

Observa-se que as contas prestadas por prefeitos possuem regra própria, onde o parecer emitido pelos Tribunais de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços da Câmara Municipal.

Outrossim, existem críticas pesadas contra tal sistema. Isso se deve ao fato de os Poderes Legislativos serem órgãos eminentemente políticos que não possuem capacidade técnica e tampouco profissionais habilitados para fazer o julgamento.

Em que pese tais argumentos, o TSE tem entendimento pacífico no sentido de que a decisão final com relação às contas anualmente prestadas pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, Estadual e Federal é tomada, respectivamente, pela Câmara de Vereadores, pela Assembleia Legislativa e pelo Congresso Nacional, após análise de parecer meramente opinativo elaborado pelos Tribunais de Contas⁸.

3.2.2 Contas Prestadas Pelos Demais Ordenadores de Despesas

Por outro lado e longe de tal polêmica, as contas prestadas pelos demais ordenadores de despesas, como os Presidentes dos Poderes Legislativos, Ministros e Secretários de Estado, são apreciadas e definitivamente julgadas pelas Cortes de Contas (art. 71, II, CR). Ou seja, para tais cargos, os órgãos especializados têm a competência necessária para aprovar ou rejeitar as contas prestadas, e sua decisão pode gerar a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, alínea “g” da LC 64/90, mesmo sem o crivo do Poder Legislativo. Nessa linha de raciocínio:

ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. REJEIÇÃO DE CONTAS. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. INCIDÊNCIA.

(...)

3. O Tribunal de Contas é o órgão competente para o julgamento de contas de presidente de Câmara Municipal, nos termos do art. 71, II, c.c. o art. 75 da Constituição Federal, não havendo que se falar em necessidade de julgamento em sede de ação civil pública por ato de improbidade administrativa para a incidência da causa de inelegibilidade da alínea g.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 38567, Acórdão de 25/04/2013, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 99, Data 28/5/2013, Página 40)

⁸ Nesse sentido: Recurso Ordinário nº 927112, Acórdão de 28/04/2011, Relator(a) Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 17/6/2011, Página 46.

Observa-se, portanto, que os Tribunais de Contas funcionam com dupla atribuição: órgão auxiliar e órgão julgador. Auxiliar quando da elaboração de parecer prévio sobre as contas dos chefes do Poder Executivo, e julgador na análise das contas dos demais ordenadores de despesas.

3.2.3 Contas de Gestão de Prefeito Municipal

Em grande parte dos pequenos municípios brasileiros, o Prefeito Municipal é responsável não só pela prestação anual das contas políticas ou de governo, como também acumula a responsabilidade pelas chamadas contas de gestão, onde o próprio Chefe do Executivo Municipal é o ordenador de despesas.

As contas de governo, como já demonstrado acima, são julgadas pela Câmara de Vereadores, após parecer opinativo dos Tribunais de Contas. Tal entendimento é uníssono nas decisões judiciais.

Entretanto, quando o prefeito presta contas como ordenador de despesas, intensos debates são travados na doutrina e na jurisprudência.

Tais discussões se intensificaram após a alteração promovida pela Lei da Ficha Limpa na redação do art. 1º, I, “g” da Lei das Inelegibilidades. Foi inserida expressão no final do dispositivo, determinando que na verificação da inelegibilidade por rejeição de contas aplica-se “o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”.

O inciso II do art. 71 da Carta Magna é claro ao determinar que compete ao TCU o julgamento de contas de ordenadores de despesas federais. E tal regra, conforme art. 75 da CRFB/88 é extensível, no que couber, ao âmbito estadual e municipal.

Sendo assim, a interpretação literal da norma nos faz crer que as cortes de contas têm legitimidade para julgar as prestações de todo e qualquer gestor na qualidade de ordenador de despesas. Todavia, o TSE entende que a parte final da alínea “g” não se aplica para os prefeitos que acumulam essa função. Isso porque, no entendimento da maioria dos Ministros, a despeito do disposto no art. 71, nos Municípios prevalece a regra do art. 31 da Constituição Federal, por ser esta norma específica para esses entes federados. Assim, mesmo quando o prefeito presta

contas na qualidade de ordenador de despesas ou de gestor, a inelegibilidade só é aplicável se rejeitada pela Câmara Municipal. Na esteira desse posicionamento, temos o seguinte julgado:

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. LC Nº 64/90, ART. 1º, I, d, g e j. ALTERAÇÃO. LC Nº 135/2010. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. TCU. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. DECISÃO IRRECORRÍVEL. AUSÊNCIA. REJEIÇÃO DE CONTAS. TCM. PREFEITO. ÓRGÃO COMPETENTE. CÂMARA MUNICIPAL. CONDENAÇÃO. AIJE. INELEGIBILIDADE. INTEGRALMENTE CUMPRIDA. PRAZO DE OITO ANOS. INAPLICABILIDADE. CONDENAÇÃO. AIME. EFEITO SUSPENSIVO. LIMINAR. CONCESSÃO. REGISTRO. DEFERIMENTO. SOB CONDIÇÃO.

(...)

2. A despeito da ressalva final constante da nova redação do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, a competência para o julgamento das contas de prefeito, sejam relativas ao exercício financeiro, à função de ordenador de despesas ou a de gestor, é da Câmara Municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal.

3. Cabe ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio, salvo quando se tratar de contas atinentes a convênios, pois, nesta hipótese, compete à Corte de Contas decidir e não somente opinar.

(...)

(Agravamento Regimental em Recurso Ordinário nº 462727, Acórdão de 08/02/2011, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 11/4/2011, Página 30-31)

Para as eleições municipais de 2012, o entendimento majoritário acima observado prevaleceu no TSE. Porém, alguns Ministros já se manifestaram de forma divergente. Henrique Neves da Silva exarou voto-vista no RO nº 4360-06/PB⁹, onde vale destacar o seguinte trecho:

Como já asseverei em outras oportunidades e rogando vênias à douta maioria, considero que, independentemente da competência prevista no art. 71, I, da Constituição Federal, as Cortes de Contas podem, pelos meios próprios, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores da administração direta, indireta e as daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, conforme previsto no inciso II, do mencionado artigo.

Diferencio, portanto, as contas relativas à administração financeira da Prefeitura - que reproduzem a gestão anual - daquelas que são prestadas, algumas vezes pelo próprio Prefeito, como ordenador de despesas.

(...)

Assim, considero que constatada, por decisão do órgão de contas, irregularidade administrativa dolosa e que gera prejuízo ao erário, há espaço para a incidência da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

⁹ Recurso Ordinário nº 436006, Acórdão de 08/11/2012, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 033, Data 19/2/2013.

Com a mesma linha de raciocínio, Dias Toffoli assim se manifestou¹⁰:

Sobreveio a Lei Complementar nº 135, de 2010, que expressamente estabeleceu que a todos os ordenadores de despesa são aplicados o artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, inclusive àqueles que atuarem como tal em razão do mandato.

Não estamos aqui a julgar a conta do prefeito; esta, sim, submete-se ao artigo 31, § 2º, da Constituição Federal.

(...)

Neste caso, porém, não se trata das contas anuais, das contas de prefeito; trata-se da conta de ordenador de despesa. E como ordenador de despesa, ele deixou de recolher ao Instituto Nacional de Seguro Social. Gravíssima ilicitude.

(...)

Entendo, portanto, que há, sim, a matéria julgada pelo Supremo: é aplicável o artigo 71, II, mesmo a quem exerce mandato.

No STF, o posicionamento minoritário também tem adeptos. O Ministro Luiz Fux, em decisão monocrática¹¹, sustenta no seguinte sentido:

Com efeito, os Prefeitos Municipais não atuam apenas como chefes de governo, responsáveis pela consolidação e apresentação das contas públicas perante o respectivo Poder Legislativo, mas também, e em muitos casos, como os únicos ordenadores de despesas de suas municipalidades.

E essa distinção repercute na atuação fiscalizatória das Cortes de Contas.

Assim, quando estiver atuando como ordenador de despesas, compete ao Tribunal de Contas o julgamento das contas dos Prefeitos Municipais, apurando a regular aplicação de recursos públicos, consoante art. 71, inciso II da CRFB/88. Em caso de inobservância dos preceitos legais, cabe à Corte de Contas aplicar as sanções devidas pela malversação de tais verbas.

Como corolário, não se atribui a competência das Câmaras Municipais para o julgamento definitivo acerca das contas públicas, seja pela sua subserviência ao Executivo Municipal, seja pelo esvaziamento da atuação das Cortes de Contas.

Muito embora nas últimas eleições tenha prevalecido o entendimento que as contas prestadas por prefeito, mesmo na qualidade de ordenador de despesas, devem ser julgadas pelo Legislativo Municipal, observa-se que o posicionamento divergente ganha força.

Com a devida vênia, a reforma jurisprudencial é necessária. O órgão competente para julgar as contas públicas não deve ser definido pelo cargo que ocupa aquele que tem o dever de prestá-las. Deve sim ser definido pela natureza

¹⁰ TSE - REspe: 21377 BA, Relator: Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 23/11/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 4/12/2012.

¹¹ Reclamação nº 14007, Decisão Monocrática, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação, DJE nº 150, divulgado em 31/07/2012.

das contas, ou seja, contas de governo julgadas pelo Legislativo e contas de gestão pelos Tribunais de Contas.

Não merece prosperar o argumento de que, por força do art. 31 da CRFB/88, a Câmara Municipal é o único órgão que atua na fiscalização dos Municípios. Isso porque, seguindo essa linha, todos os ordenadores só poderiam ser julgados pelo Legislativo, esvaziando-se totalmente a competência das cortes especializadas.

Com efeito, se o constituinte tivesse a intenção de estabelecer que os Tribunais de Contas são órgãos meramente auxiliares na fiscalização dos prefeitos que ordenam despesas, o teria feito de maneira clara, com expressa ressalva no texto constitucional, assim como o fez para as contas anuais no § 2º do próprio art. 31.

É certo que se houver reforma de entendimento, o número de prefeitos que ficarão impedidos de disputar as eleições aumentará muito. Obviamente, muitos políticos temem a mudança, pois as interpretações da legislação eleitoral têm se mostrado muito voláteis nos últimos anos. As alterações jurisprudenciais são constantes.

Um grupo de deputados federais, liderado por Cândido Vaccarezza (PT/SP), que discute a reforma eleitoral, pretende colocar em votação Projeto de Lei Complementar visando alterar a redação do art. 1º, I, g, da Lei das Inelegibilidades¹². Se aprovada a proposição, o dispositivo vigorará com o seguinte teor:

Art. 1º. (...)

I – (...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos e funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, observado, quanto à competência, o seguinte:

1. Compete, exclusivamente, ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa e às Câmaras Municipais, respectivamente, o julgamento das contas do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, e dos Prefeitos, cabendo aos Tribunais de Contas a emissão de parecer prévio não vinculante.

2. Compete aos Tribunais de Contas o julgamento das contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros e valores públicos, conforme o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, e o julgamento das contas relativas à aplicação de recursos repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mediante convênio ou outros instrumentos congêneres.

¹² Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/nova-lei-eleitoral/documentos/outras-documentos/plp-lei-eleitoral>>

Pela simples leitura do projeto, constata-se que a pretensão é evitar que as decisões dos Tribunais de Contas possam tornar inelegíveis os prefeitos das pequenas cidades que acumulam a função de ordenadores de despesas, mantendo a atual interpretação constitucional.

Entretanto, o Projeto de Lei Complementar não está tramitando e certamente não será aprovado até o dia 5 de outubro de 2013. Diante disso, pelo princípio da anterioridade eleitoral, mesmo se sancionada a proposta, suas disposições não valerão para as eleições de 2014.

3.2.4 Ausência de Manifestação da Câmara de Vereadores

O Judiciário também já se viu diante de inúmeros casos onde a Câmara Municipal se abstém de julgar as contas do prefeito. Ou seja, no momento do registro da candidatura, não existe decisão do órgão competente aprovando ou rejeitando as contas prestadas.

A grande polêmica é se nesses casos o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas é acolhido tacitamente ou não.

Inclusive, em muitas cidades, a Lei Orgânica Municipal prevê expressamente que no caso de inércia por parte dos vereadores, o parecer das Cortes de Contas deve prevalecer.

O STF reconheceu repercussão geral do tema no Recurso Extraordinário nº 597362. O referido recurso foi considerado prejudicado em fevereiro de 2013, porque o tempo do mandato do recorrente já havia acabado. Entretanto, outros processos similares podem reiniciar os debates na Suprema Corte.

Enquanto o Supremo não define seu posicionamento, o TSE vem afirmando que não há que se falar em inelegibilidade por rejeição de contas sem a expressa manifestação da Casa Legislativa¹³.

Realmente, o constituinte foi muito claro ao afirmar que apenas o Legislativo Municipal pode julgar as contas anuais do prefeito. Portanto, a inelegibilidade não pode ser declarada sem a expressa manifestação dos vereadores. Entretanto, a

¹³ Nesse sentido: Recurso Especial Eleitoral nº 16357, Acórdão de 17/12/2012, Relator(a) Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 17/12/2012.

negligência de muitas Câmaras Municipais acaba por gerar grandes prejuízos à população e ao próprio Estado Democrático de Direito, pois a passividade, em muitos casos, deixa impunes aqueles que violaram a lei.

Uma solução alternativa seria a inclusão de um dispositivo na legislação eleitoral ou até na Constituição Federal prevendo que, num prazo razoável, o Presidente da Câmara de Vereadores tem o dever de colocar em discussão as contas apresentadas pelo prefeito, sob pena de trancamento da pauta de votações e condenação por crime de responsabilidade. Com a medida, dificilmente o Legislativo Municipal deixaria de se manifestar e os debates supramencionados cairiam por terra.

3.2.5 Contas Referentes a Convênios Entre os Entes Federados

Quando em análise contas referentes a convênios entre os entes federados, o julgamento fica a cargo dos Tribunais de Contas. O TCE é o órgão julgador das contas provenientes de convênio entre estados e municípios. Por outro lado, em convênios federais, quando os recursos são repassados pela União, a competência é do TCU. Em ambos os casos, as contas serão julgadas por esses órgãos mesmo quando prestadas por Chefes do Poder Executivo.

Portanto, nessas hipóteses, uma decisão desfavorável dos Tribunais de Contas gerará a inelegibilidade, sem a necessidade de exame pelas Casas Legislativas.

3.3 IRREGULARIDADE INSANÁVEL QUE CONFIGURE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como já mencionado, para a declaração da inelegibilidade, as irregularidades observadas na prestação das contas públicas devem configurar ato doloso de improbidade administrativa.

A exigência da prática de ato doloso é uma inovação trazida pela Lei da Ficha Limpa. A redação original não trazia tal previsão. De acordo com o Código Penal, o

ato doloso se configura quando o agente quer o resultado ou assume o risco de produzi-lo (art. 18, I, CP).

Os tribunais assentaram o entendimento de que para a caracterização da inelegibilidade, não se exige o dolo específico, bastando para tal o dolo genérico ou eventual, que se caracteriza quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais, que vinculam e pautam os gastos públicos¹⁴.

No entanto, um ato de improbidade administrativa pode inviabilizar a candidatura mesmo na forma culposa. Isso porque, para determinadas condutas, a Lei nº 8.429, de 1992 (Lei da Improbidade Administrativa), prevê como sanção da suspensão dos direitos políticos (art. 12). Vale frisar que a competência para aplicar esta penalidade não é da Justiça Eleitoral, mas sim da Justiça Comum.

As irregularidades também devem ser consideradas insanáveis. Nos Regimentos Internos ou nas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas podem estar previstos os atos assim considerados. A Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná), por exemplo, cita as seguintes hipóteses:

- Art. 16. As contas serão julgadas:
- III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
- a) omissão no dever de prestar contas;
 - b) infração à norma legal ou regulamentar;
 - c) Vetada;
 - d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
 - e) desvio de finalidade

Não obstante, compete à Justiça Eleitoral proceder ao enquadramento jurídico das irregularidades como sanáveis ou insanáveis. Da mesma forma, a Justiça Eleitoral é quem decidirá se os atos reprovados constituem ou não ato doloso de improbidade administrativa¹⁵.

Destaque-se que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são fundamentais para aferir se a irregularidade pode ser sanada ou não. Em recente julgado, o TSE assim se manifestou:

¹⁴ Nesse sentido: Recurso Especial Eleitoral nº 14313, Acórdão de 06/12/2012, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 6/12/2012.

¹⁵ Nesse sentido: Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 17053, Acórdão de 20/03/2013, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 24/04/2013.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. ELEIÇÕES 2010. FALHAS SANÁVEIS. REEXAME DE FATOS E PROVAS. VALOR ÍNFIIMO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RESSALVAS.

(...)

2. O valor irrisório das falhas apontadas (não totaliza 2% do montante global da campanha) permite a aprovação das contas com ressalvas, tendo em conta os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Precedentes.

(...)

(Agravado Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 636815, Acórdão de 25/06/2013, Relator(a) Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 05/08/2013, Página 393)

Portanto, cada caso concreto pode levar a uma determinada decisão. Inobstante, vale mencionar alguns atos que o TSE vem entendendo como ensejadores da inelegibilidade, por considerar que são insanáveis e configurarem ato doloso de improbidade administrativa: 1) extrapolação do limite máximo previsto no art. 29-A, da Constituição Federal para as despesas do Poder Legislativo (AgR-REspe nº 39659 – publicação em 17/05/2013); 2) pagamento irregular de remuneração a vereadores (AgR-REspe nº 17053 – 20/04/2013); 3) irregularidades decorrentes da não aplicação dos valores do FUNDEF (ED-REspe nº 10182 – 23/04/2013); 4) pagamentos irregulares de verbas de gabinete (REspe nº 10479 – 17/05/2013); 5) pagamento indevido de diárias (AgR-REspe nº 23722 – 18/12/2012); 6) realização de despesas em desconformidade com o disposto na LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (AgR-REspe nº 17652); 7) falta de recolhimento de contribuições previdenciárias (AgR-REspe nº 19374 – 12/12/2012); 8) vício em procedimento licitatório (AgR-REspe nº 11153 – 06/03/2013); 9) não aplicação do percentual mínimo constitucional da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino ou saúde (REspe nº 32574 – 17/12/2012).

3.4 SUSPENSÃO DA DECISÃO QUE DECLARA A INELEGIBILIDADE

Outro pressuposto para a declaração da inelegibilidade por rejeição de contas é a de que a decisão que as rejeitou não tenha sido suspensa pelo Poder Judiciário.

Tal condição está claramente prevista na redação da Lei das Inelegibilidades, após a alteração determinada pela Lei da Ficha Limpa:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. (grifo nosso)

A redação original trazia previsão diferente:

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 que se realizarem.

Percebe-se que houve alteração significativa na exceção. O texto original previa que a inelegibilidade não se aplicaria quando a rejeição de contas fosse simplesmente submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou seja, era necessária apenas a propositura de ação judicial, o que praticamente tornava a norma inócua. Já a novel redação estabelece que o político que tiver suas contas rejeitadas só poderá se candidatar se o Judiciário suspender ou anular a decisão rejeitadora.

Apesar de a alteração legal ter ocorrido em 2010, o entendimento jurisprudencial já caminhava nesse sentido, desde 2006.

Contudo, durante muitos anos, vigorou a compreensão literal da norma antiga, que inclusive era sumulada pelo TSE. Eis o teor da Súmula nº 1, que foi publicada em setembro de 1992:

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).

Apenas a partir de 24 de agosto de 2006, após o julgamento do RO nº 912, o TSE reformou o entendimento, assentando que para suspender a inelegibilidade da alínea “g” faz-se necessária a obtenção de provimento liminar ou tutela antecipada.

Tal entendimento foi corroborado no RO nº 963, RO nº 965, REspe nº 26.942, AgRgRO nº 1.067, dentre outros.

Referida reformulação foi elogiada por grande parte dos juristas. Roque Citadini¹⁶ destaca:

Este entendimento jurisprudencial adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral é de suma importância, a uma porque despreza a literalidade da lei e aperfeiçoa o espírito da norma; a duas porque prestigia a ação do órgão de controle externo, que fruto de seu trabalho e dentro de sua visão especializada concluiu pela rejeição das contas, após examinar o caso concreto.

Sendo assim, as modificações promovidas pela LC 135/2010 merecem ser comemoradas, por terem trazido mais estabilidade a essa forma de interpretação.

Vencido esse debate, o tema merece análise mais aprofundada. Isso porque os provimentos judiciais passíveis de suspender a decisão que rejeita as contas (antecipação de tutela e liminar) podem ser revogados a qualquer momento, o que, a primeira vista, pode gerar uma grande insegurança jurídica para candidatos e eleitores, pois uma candidatura poderia ser indeferida no meio do processo eleitoral.

Diante disso, imperiosa se faz a análise do § 10 do art. 11 da Lei 9.504/97:

§ 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.

Resta claro que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser observadas no dia do pedido do registro da candidatura, ressalvadas as alterações supervenientes que afastem a inelegibilidade. Sobre o tema, esclarecedor o posicionamento de Eduardo Vaz Porto¹⁷:

E o novel § 10 do art. 11 da Lei nº 9.504/97, advindo da “minirreforma eleitoral”, bem reflete a característica apontada. Isso porque, inicialmente, estabeleceu que “as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura”, normatizando, assim, como visto, orientação

¹⁶ CITADINI, Antonio Roque. **A inelegibilidade por rejeição de contas**. Disponível em: <http://gepam.adm.br/noticias/files/4087_Ineleg_rejeicao_de_contas.pdf>.

¹⁷ PORTO, Eduardo Vaz. **Da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas à luz das alterações advindas da “minirreforma eleitoral” e da lei da “ficha limpa”**. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/35594>>.

pretoriana já bastante solidificada. Todavia, o aludido preceito legal fez expressa ressalva quanto às “alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade”.

(...)

Em uma visão pragmática, significa que, em relação à inelegibilidade resultante da desaprovação de contas, ao candidato será facultado lapso temporal mais dilatado para buscar, na Justiça Comum, infirmar a decisão que lhe fora desfavorável, ainda que por meio de provimento judicial precário e baseado em juízo de cognição sumária.

Ficou positivado, portanto, que a inelegibilidade pode ser afastada após o registro de candidatura. Na prática, o candidato beneficiado por um provimento judicial, pode praticar todos os atos relativos à campanha eleitoral, por sua conta e risco. De acordo com o art. 16-A, da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), a validade dos votos fica condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

Dúvida maior reside na situação inversa, ou seja, na data do registro o candidato não se encaixa em nenhuma hipótese de inelegibilidade, mas em momento posterior surge fato novo que coloca em cheque sua candidatura. Sobre o tema, mais uma vez interessante o posicionamento de Eduardo Vaz Porto¹⁸:

Ademais, é de se destacar que a inovação legislativa excepcionou a possibilidade, unicamente, de afastar-se a inelegibilidade após o período de registro de candidatura, sem mencionar, todavia, a eventual ocorrência de situação inversa. Ou seja, poder-se-ia aventar a hipótese – tal como o fez o professor Edson de Resende Castro (2010, p. 128-129) – no sentido de que, acaso sobrevenha a subtração da capacidade eleitoral passiva de quem fora inicialmente tido por elegível, tal modificação no status jurídico do aspirante ao mandato deveria, do mesmo modo, ser levada em conta pela Justiça Eleitoral para o fim de obstruir a participação do candidato no prélio.

O TSE tem entendido que não há que se falar na inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da LC 64/90 se o candidato, no instante do registro de sua candidatura, apresentava as condições necessárias para tanto. Nesse sentido, temos:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS. DECISÃO JUDICIAL SUPERVENIENTE AO PEDIDO DE REGISTRO. AFASTAMENTO DA INELEGIBILIDADE. ART. 11, § 10, DA LEI 9.504/97.

1. O art. 11, § 10, da Lei 9.504/97 dispõe que “as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as

¹⁸ PORTO. Eduardo Vaz. **loc cit.**

alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade".

2. Na espécie, é incontroverso que as contas prestadas pelo agravado relativas ao exercício de 2007 foram rejeitadas pelo TCM/CE. Todavia, antes do pedido de registro de candidatura os efeitos desses pronunciamentos foram suspensos por decisão de antecipação de tutela em sede de ação anulatória proposta na Justiça Estadual, razão pela qual o pedido de registro de candidatura deve ser deferido.

3. As alterações supervenientes que façam incidir causa de inelegibilidade - no caso, a cassação da antecipação de tutela pelo Tribunal de Justiça do Ceará - não devem ser conhecidas pelo julgador em processo de registro de candidatura.

4. Agravo regimental não provido.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 44525, Acórdão de 18/12/2012, Relator(a) Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/12/2012)

O julgado acima demonstra que se no momento do registro o candidato estava amparado por tutela jurisdicional suspensiva da decisão da rejeição de contas, a sua candidatura estará garantida, mesmo que a tutela seja posteriormente revogada. Não obstante esse entendimento ser amplamente majoritário nos nossos tribunais, a Ministra Lucia Lóssio, em recente decisão demonstra que existe interpretação diversa:

CAUSAS DE INELEGIBILIDADE – SUSPENSÃO – PROVIMENTO JUDICIAL – DECISÃO SUPERVENIENTE – INCIDÊNCIA INELEGIBILIDADE - ALTERAÇÕES FÁTICAS OU JURÍDICAS SUPERVENIENTES À FORMALIZAÇÃO DA CANDIDATURA – IMPOSSIBILIDADE – CONHECIMENTO

(...)

Ao acolher os embargos de declaração, com efeitos modificativos, para indeferir o registro de candidatura do recorrente, o juiz relator anotou que: Conforme se verifica dos autos, mormente do documento de fls. 683/685, em 28/09/2012, o Tribunal de Justiça revogou a liminar que suspendeu os efeitos da cassação que garantia ao ora embargado a manutenção do seu mandato, **portanto, não mais persistindo os efeitos do provimento liminar, resta prejudicado o direito político passivo de ser votado, em decorrência das alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que atraem a inelegibilidade e que somente foi observada após o deferimento do registro.** (Fl. 749) (Grifos no original).

Contudo, essa decisão não está em consonância com o posicionamento do TSE, que, ao julgar o AgR-REspe n. 7661/CE, relatora a Min. Nancy Andrichi, PSESS de 20.11.2012, assentou, por maioria, a impossibilidade de serem consideradas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao pedido de registro que restabeleçam a inelegibilidade.

(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 190-82.2012.6.17.0026, relatora Ministra Luciana Lóssio, julgado em 08.02.2013, publicado no DJE em 19.02.2013).

Também podem acontecer situações em que o entendimento majoritário fica prejudicado. No Recurso Ordinário nº 1263, o Ministro José Augusto Delgado

observou que a liminar exarada em benefício do candidato Nédio Leite de Assunção estava eivada de vícios, e, por conseguinte, afastou-a, declarando a inelegibilidade do candidato:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO ANTE A REJEIÇÃO DE CONTAS. OBTENÇÃO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA DE URGÊNCIA. POSTERIOR APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVAS, PELO TCU. FATO NOVO. REJEIÇÃO DE CONTAS EM OUTRO JULGAMENTO, PELO TCU.

(...)

7. Esclarecidos os fatos, entendo que o indeferimento do registro da candidatura de Nédio Leite de Assunção deve ser mantido, conforme acórdão do TSE de 20.9.2006, fl. 178, pelos seguintes motivos:

- a ação ordinária que motivou a concessão da tutela antecipada, além de ter sido proposta em 26.9.2006, após o indeferimento do registro da candidatura de Nédio Leite de Assunção por esta Corte, evidencia má-fé do interessado por não ter revelado que medida cautelar já tinha sido indeferida em ação idêntica em curso no Juízo Federal de Goiás;
- o efeito da litispendência, no caso, torna inexistente a ação intentada no Distrito Federal;
- além do mais, a referida tutela antecipada, bem ou mal, foi revogada;
- a entrega da prestação jurisdicional não deve ser feita com base em erro a que seja levado o órgão julgador por livre ação protocolada pela parte interessada, sob pena de se macular a missão do Poder Judiciário;
- o artifício utilizado pela parte embargada é de todo condenável, pelo que nenhum efeito, em seu benefício, deve provocar;
- a concessão de antecipação de tutela, atualmente não mais existente, que serviu de base para a concessão dos efeitos modificativos ao acórdão embargado, foi obtida, data venia, de forma espúria e mediante procedimento atentatório à dignidade da justiça, o que, ao meu pensar, deve ser repellido com veemência, pelo TSE;
- o decidido pelo TCU em 31.1.2007 (aprovação das contas com ressalvas) é desinfluyente para alterar os efeitos do acórdão proferido pelo TSE, em 20.9.2006, quando indeferiu o registro da candidatura de Nédio Leite de Assunção;
- o TCU, ao julgar outras contas de responsabilidade de Nédio Leite de Assunção, resolveu não aprová-las (Processo TC nº 012331/2003);
- tanto o decidido pelo TCU em 31.1.2007, aprovando as contas do embargado, como a nova rejeição de outras contas, são supervenientes ao acórdão principal, o de 20.9.2006, que indeferiu o registro da candidatura ora discutida. A segunda rejeição de contas pelo TCU, apesar de também ser desinfluyente, demonstra o modo como o embargado cuida do patrimônio público;
- as causas de inelegibilidade devem ser verificadas no momento do requerimento do registro, independentemente de fatos supervenientes, conforme tem assentado a jurisprudência deste TSE, nos termos dos seguintes precedentes: REspe nº 21.719/CE, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, sessão de 19.8.2004 e REspe nº 22.900/MA, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, sessão de 20.9.2004, REspe nº 22.676/GO, Rel. Min. Caputo Bastos, sessão de 22.9.2004.

8. Embargos declaratórios providos para suprir as omissões apontadas e emprestar-lhes, excepcionalmente, efeitos modificativos, a fim de restaurar o acórdão principal de fl. 178, mantendo o indeferimento do pedido de registro do candidato Nédio Leite de Assunção.

(EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE

DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO nº 1263, Acórdão de 26/06/2007, Relator(a) JOSÉ AUGUSTO DELGADO, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 21/08/2007, Página 135)

Constata-se que a jurisprudência acerca da suspensão das decisões que rejeitam as contas públicas é muito rica e, embora a maioria dos julgados indique um entendimento uníssono, muitas decisões, principalmente nos Tribunais Regionais divergem da maioria. Mas, sem dúvida, podemos afirmar que na data do registro da candidatura são aferidas as condições de elegibilidade e de inelegibilidade. E é nesse momento que o candidato deve estar abarcado por medida judicial (liminar ou antecipação de tutela) que suspenda a decisão rejeitadora. Mesmo que ela venha a ser revogada em momento posterior, o político terá garantido o seu direito à capacidade eleitoral passiva.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A população brasileira está ficando cada vez mais próxima às questões políticas e eleitorais. A aprovação da Lei da Ficha Limpa, as discussões pela reforma eleitoral e os protestos que se alastraram recentemente nas ruas são apenas alguns exemplos dessa participação democrática. Nesse sentido, a moralidade nas eleições e na política é medida que se impõe.

A Lei Complementar nº 64, de 1990 – Lei das Inelegibilidades – tem papel fundamental na garantia dessa moralização. É ela que deve garantir a probidade administrativa e avaliar quem está ou não apto a exercer um mandato eletivo, sempre levando em consideração a vida pregressa do candidato.

A hipótese prevista no art. 1º, I, “g” da LC 64/1990 – inelegibilidade por rejeição de contas públicas – é especialmente importante. Um político que não foi competente para administrar bens e valores públicos no passado, não merece exercer um novo mandato eletivo.

As discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre tal hipótese são intermináveis, especialmente pela nova redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010 – Lei da Ficha Limpa.

Pela imensa quantidade de casos concretos, observa-se que quase todos os pontos já foram amplamente discutidos. Todavia, viu-se que em alguns casos existe

intensa divergência, em outros, pode-se afirmar até que a reforma jurisprudencial se faz necessária.

Não obstante a tentativa de alteração do dispositivo com propostas no Congresso Nacional, observa-se a tendência da interpretação da norma ficar cada vez mais rígida e os possíveis candidatos devem estar atentos a esse fato.

REFERÊNCIAS

CÂNDIDO, Joel José. **Inelegibilidades no Direito Brasileiro**. São Paulo: Edipro.

CITADINI, Antonio Roque. A inelegibilidade por rejeição de contas. Disponível em: <http://gepam.adm.br/noticias/files/4087_Ineleg_rejeicao_de_contas.pdf>.

MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PORTO, Eduardo Vaz. Da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas à luz das alterações advindas da “minirreforma eleitoral” e da lei da “ficha limpa”. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/35594>>.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.