

CONSEQUÊNCIA DA ALTERAÇÃO DO CONCEITO DE QUITAÇÃO ELEITORAL PARA CANDIDATOS COM CONTAS DE CAMPANHA DESAPROVADAS

Autor: David Schnaid Neto*

RESUMO: Trata-se de reflexão acerca do atual conceito de quitação eleitoral, trazido pela Lei 12.034/2009, a qual criou o §7º no artigo 11 da Lei n. 9.504/1997. Até então, o conceito era estabelecido por meio de resoluções do TSE. Os elementos contidos no conceito são essenciais para verificar o pleno exercício dos direitos políticos, caracterizados como condições de elegibilidade. Conforme se verificará, a inovação legislativa trará efeitos aos candidatos que tiveram sua prestação de contas desaprovadas no pleito de 2008.

PALAVRAS CHAVES: quitação eleitoral, conceito, requisitos, elegibilidade, exercício, direitos políticos, prestação de contas, desaprovação, supressão, sanção, lei, aplicabilidade.

INTRODUÇÃO

Em 10 de março de 2008 publica-se em meio à legislação eleitoral, inovação capaz de gerar grandes consequências no âmbito político nacional. O Tribunal Superior Eleitoral – TSE, através da Resolução n. 22.715 (1), especificadamente, no parágrafo 3º do artigo 41, trouxe espécie de sanção, inédita no ordenamento, aplicável aos candidatos que participariam daquele pleito.

O fato é que, na época, poucos se atentaram para as consequências trazidas pela norma prevista no parágrafo 3º (2). Somente após julgadas e desaprovadas às prestações de contas de campanha, um grande número de candidatos foram “surpreendidos” com a notícia de que não poderiam concorrer “durante o curso do mandato ao qual concorreu”, ou seja, durante os próximos 4(quatro) anos.

Conforme se verá adiante, até então, somente os candidatos que “não prestassem” contas à Justiça Eleitoral, estariam sujeitos ao impedimento de obtenção de quitação eleitoral.

Após esforços das Zonas Eleitorais, em apreciar e julgar, em conformidade com a legislação em vigor, os Tribunais Regionais Eleitorais de todo país, e o próprio TSE, foram inundados com milhares de recursos de candidatos que tiveram suas contas rejeitadas, em sua maioria, me arrisco a dizer, em razão do impedimento criado pelo parágrafo terceiro em comento.

Dentre as alegações trazidas pelos recorrentes, estava a declaração de inconstitucionalidade do referido parágrafo 3º do artigo 41 da Resolução, defendendo em suma, que estaria inovando no ordenamento jurídico, criando hipótese de inelegibilidade, que por força da Constituição Federal só poderia ser matéria de Lei Complementar (3) .

O TSE, prontamente, pacificou a celeuma, afastando a alegação de inconstitucionalidade, afirmando que, no exercício de seu poder regulamentar (4), estava a tratar do conceito de quitação eleitoral e não de eventual hipótese de inelegibilidade (5).

Ao ampliar o conceito de quitação eleitoral, o TSE, por via indireta, passou a impedir que candidatos que não obtivessem a aprovação de suas contas, pudessem concorrer as eleições gerais de 2010 e as municipais de 2012.

Ocorre que, recentemente, em 29 de setembro de 2009, foi publicada a Lei n. 12.034, trazendo alterações na Lei das Eleições, destacando-se, neste trabalho, a inclusão do parágrafo 7º no artigo 11 (6), que provavelmente trará novas discussões para a Justiça Eleitoral.

Breve evolução do conceito de quitação eleitoral – prova da condição de elegibilidade:

Como é sabido, Constituição Federal, no artigo 14, que abre o capítulo “Dos Direitos Políticos”, no parágrafo 3º, traz as condições de elegibilidade, a saber:

“Art.14

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
 - II - o pleno exercício dos direitos políticos;
 - III - o alistamento eleitoral;
 - IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
 - V - a filiação partidária;
 - VI - a idade mínima de:
- ...”

Na prática a comprovação do pleno exercício dos direitos políticos se faz através da emissão e apresentação da certidão de quitação eleitoral.

Cumprе destacar que a Lei n. 9.504/1997 - Lei das Eleições, atendendo a ordem da Constituição, traz no parágrafo 1º do artigo 11, dentre outros, os documentos necessários para a comprovação da elegibilidade, por ocasião do ato de pedido do registro da candidatura, fixando a necessidade da apresentação da certidão de quitação eleitoral:

“Art.11 ...

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

- ...
- VI - certidão de quitação eleitoral;
- ...”

Com a previsão da exigência legal de apresentação da certidão de quitação, passou-se a indagar qual seria o seu significado. Quais seriam seus elementos?

Em 15 de junho de 2004, após a indagação da Corregedoria Regional Eleitoral de Minas Gerais, a Corte Superior Eleitoral publicou a Resolução TSE n. 21.823 (7), elucidando o conceito de quitação eleitoral:

“O conceito de quitação eleitoral reúne a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não reemitidas, excetuadas as anistias legais, e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidatos.”

Alguns dias após, na sessão de 22 de junho de 2004, o TSE editou a Resolução n. 21.833/2004, acrescentando um parágrafo único no artigo 57 da Resolução TSE n.21.604/2004 de 09.03.2004, que dispôs sobre as regras sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas nas eleições municipais de 2004. O dispositivo teve a seguinte redação:

“Art. 57...

Parágrafo único. A não-apresentação de contas de campanha impede a obtenção de certidão de quitação eleitoral no curso do mandato ao qual o interessado concorreu (Parágrafo acrescido pela Resolução TSE n. 21.833/2004)”

A inclusão do parágrafo único nada mais fez do que trazer reflexos diretos do conceito de quitação, estabelecido pelo TSE, para procedimento específico de análise e julgamento das prestações de contas.

O conceito de quitação eleitoral até então apresentado, vigorou pelo pleito de 2006, vindo a ser alterado somente para as Eleições 2008.

Conforme já ressaltamos, na sessão de 28 de fevereiro de 2008, o TSE aprovou a Resolução n. 22.715 de 2008, que, no artigo 41, parágrafo 3º, trouxe um novo elemento para o conceito quitação eleitoral, qual seja, a necessidade de “aprovação das contas” (com ou sem ressalvas) e não a simplesmente a apresentação das contas.

O dispositivo regulamentar assim dispôs, in verbis:

“Art. 41. A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em até 8 dias antes da diplomação (Lei nº 9.504/97, art. 30, § 1º).

§ 1º Desaprovadas as contas, o juízo eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (Lei nº 9.504/97, art. 22, § 4º).

...

§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu.”
(destacamos)

Assim, para emissão da certidão de quitação eleitoral, passou-se a exigir apreciação do mérito, vez que, somente as contas aprovadas autorizariam o candidato obter a respectiva certidão.

Como também já ilustramos, a alteração do conceito acarretou na interposição de inúmeros recursos ao Tribunais Eleitorais, muitos dos quais sem sucesso, restando aos candidatos o impedimento de obtenção da certidão de quitação eleitoral, repita-se, documento essencial para o pedido do registro de candidatura.

Da alteração trazida pela Lei n. 12.034/2009 ao conceito de quitação eleitoral e as consequências aos candidatos que tiveram suas contas rejeitadas.

Em 29 de setembro de 2009, publica-se a Lei n. 12.034, trazendo diversas alterações na Lei das Eleições. Dentre as alterações destaca-se a inclusão do parágrafo 7º ao artigo 11, a saber:

“Art.11. ...

§ 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remitidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)”

Da simples leitura extrai-se a primeira conclusão: o conceito utilizado foi semelhante ao estabelecido pela Resolução TSE n. 21.823/2004, já analisado.

A segunda conclusão é que partir de então, restou fixada por meio de lei, e não por resolução, a definição de quitação eleitoral (8).

Aprofundando a análise do conceito de quitação eleitoral, verifica-se que o legislador abandonou o polêmico conceito fixado pela Res. TSE. N. 22.715/2008, que exigia não só a apresentação de contas, mas sua aprovação, como requisito para a quitação eleitoral

Em recente atualização de sua conhecida obra (9), o Prof. José Jairo Gomes assim tratou do tema:

“O artigo 41, §3º, da Resolução TSE n. 22.715/2008 ampliara o conceito de quitação ao prescrever que a desaprovação das ‘contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu’. Contudo esta restrição não mais vigora.”

Mas o problema não está no fato da referida lei ter revogado o conceito estabelecido pela Resolução TSE, mas sim, os efeitos que a alteração traz aos candidatos que tiveram suas contas rejeitadas pela Justiça Eleitoral antes de 30 de setembro de 2009, quando deixou-se de exigir a aprovação das contas para obtenção da quitação.

Cumpra aqui ressaltar que, por ocasião da criação do conceito de quitação eleitoral pela Resolução n. 22.715/2008, inúmeros foram os questionamentos acerca de sua aplicabilidade para os procedimentos de prestação de contas em trâmite nos tribunais. Naquela época, pacificou-se o entendimento de que o novo conceito só poderia ser aplicado para o pleito de 2008 em diante.

A razão para tal entendimento é óbvia. O conceito estabelecido em 2008 era mais rígido e restrito do que o conceito estabelecido pela Resolução n. 21.823 de 2004, e assim, prejudicaria os candidatos, portanto, não poderia retroagir para trazer impedimentos a procedimentos de contas relativos a processos eleitorais anteriores.

Mas o problema de agora não é tão simples!

Isso porque não está se tratando mais de dispositivos criados por atos administrativos, mas de lei em sentido estrito, e mais, ao contrário do que narrado anteriormente, a alteração traz norma mais benéfica, retirando do conceito de quitação a necessidade de análise de mérito (aprovação) da prestação de contas de campanha.

O que deve ser objeto de análise é se candidatos que tiveram suas contas rejeitadas no pleito de 2008, portanto, impedidos de receber a quitação eleitoral, poderão concorrer nesse e no próximo processo eleitoral.

Em recente julgamento no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, uma candidata interpôs recurso eleitoral (RE n.8.870) (10), em face da decisão que indeferiu seu requerimento de obtenção da certidão de quitação eleitoral, alegando, exatamente, a perda de eficácia do conceito de quitação eleitoral anterior. Para melhor entendimento, transcreve-se o teor do relatório:

“Relatório:

C.M.B apresentou recurso eleitoral contra decisão do MM. Juízo da 152ª Zona Eleitoral, que indeferiu ser requerimento em que buscou a obtenção de documento de quitação eleitoral, opondo-se à situação registrada no sistema ELO- Eleitor On Line, qual seja a existência de ASE 230, motivo 3, ou seja, desaprovação de contas de campanha, relativas às eleições 2008.

Ressaltou-se que Lei n. 12.034, de 20/09/2009, alterou a Resolução TSE n. 22.715, de 28/02/2008, devendo ser dada nova interpretação, pois a lei anterior foi modificada e a norma vigente arrima sua pretensão, pois apesar de ter tido suas contas de campanha rejeitadas, estas não se inserem em nenhuma das hipóteses da norma atual e vigente, não sendo admissível invocar a velha Resolução TSE.

...”

O Prof. José Jairo Gomes, atuando como Procurador Regional Eleitoral manifestou-se pelo provimento do recurso, lançando o seguinte entendimento:

“Destarte, em que pese os argumentos do MM. Juiz a quo, que a nosso ver, data venia, não procedem, no sentido de que a inclusão do §7º ao artigo 11 da Lei n.9.504/1997, pela Lei n. 12.034/2009, não alterou o artigo 41 da Resolução n. 22.715/2008, o fato é que o referido dispositivo da Resolução que antes estabelecia sanção sem previsão legal, hoje

afronta diretamente a Lei. Impossível, pois, sua aplicação em qualquer situação, sob pena de manifesta ilegalidade”

Todavia, por maioria, foi negado provimento ao recurso com base no seguinte fundamento:

“Como se verifica pela norma acima, se os candidatos não prestarem contas de campanha é que não terão a quitação eleitoral. Assim sendo, a decisão que desaprova as contas de candidato, pela novel legislação, não implica ausência de quitação eleitoral. Como já decidiu o TRE-MG, no Recurso Eleitoral n. 6.654, DJEMG de 1º/12/2009, de nossa relatoria, ‘A Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009, que acrescentou o §7º ao art. 11 da Lei das Eleições, revogou tacitamente o art. 41, §3º, da Resolução n. 22.715/2008/TSE, que impedia a obtenção de certidão eleitoral em caso de desaprovação da contas’. Entretanto, a Lei n. 12.034/2009 só a vigor a partir de 30/09/2009 (data em que foi publicada no Diário Oficial da União) e não trouxe previsão de retroatividade neste caso, pois se trata de norma de direito material. Assim, para o pleito de 2008, vigiam as normas da Resolução TSE n. 22.715/2008, não se aplicando as normas recém alteradas. Com efeito, o art. 41 da Resolução TSE n. 22.715/2008 dispõe:

...

Diante disso, nego provimento ao recurso de C.M.B”

Acerca do tema da retroatividade José Eduardo Martins Cardozo, em sua obra (Da retroatividade da lei, Ed. RT, São Paulo, 1995, pág. 258), elucida:

“Claro assim, ao contrário do que parecem mesmo pensar alguns, a retroatividade de uma lei não implica que se pretenda ‘comandar’ (dirigir comandos) o passado, visto que tal seria impossível. Sua ‘invasão’ ao período anterior à sua vigência implica unicamente que juridicamente o passado será ‘valorado’ diferentemente, para fins de que no presente sejam dadas de certa forma as condutas humanas que se pretende prescrever. Valorará um passado (positivo ou negativo) anteriormente considerado como juridicamente irrelevante, como relevante (ou vice-versa); afirmará que os efeitos de um fato jurídico passado, definidos de acordo com a lei de seu tempo, passam a ser valorativamente outros, desde o início da sua projeção. Tudo para disciplinar – insista-se – condutas no presente.

Somente nesta acepção, obviamente, pode-se falar em retroatividade das normas jurídicas que integram um diploma legislativo.”

E ainda (11):

“Como vimos, a nossa lei maior silenciou quanto ao princípio da irretroatividade ou retroatividade da lei. Nela, por conseguinte, não conseguiremos encontrar um balizamento para a definição do âmbito da temporalidade que deve ser admitido, em regra, para as próprias normas constitucionais.

Segundo nos parece, o presente problema apenas poderá ser resolvido a partir de um único critério, qual seja, a interpretação sistemática e global do nosso ordenamento jurídico.”

Assim, ousamos discordar do MM. Relator, acreditando que não se trata de hipótese da apreciação acerca da aplicabilidade ou não do princípio da retroatividade.

Como bem tratou o DD. Procurador, publicada lei em sentido estrito, a norma instrumentalizada pelo ato administrativo – resolução - que descrevia o conceito de quitação eleitoral, no que divergir do novo conceito, passou a ter conteúdo ilegal, vez que contraria frontalmente lei vigente.

Ao tratar da solução de antinomias no direito interno, a Prof. Maria Helena Diniz (in Conflito de Normas, 5ª ed., Ed. Saraiva, 2003, São Paulo, pág.34) ensina:

“O hierárquico (‘lex superior derogat legi inferiori’), baseado na superioridade de uma fonte de produção jurídica sobre a outra. O princípio Lex superior quer dizer que um conflito entre normas de diferentes níveis, a de nível mais alto, qualquer que seja a ordem cronológica,

terá preferência em relação à de nível mais baixo. Assim, p.ex., a Constituição prevalece sobre uma lei. Daí falar-se em inconstitucionalidade ou de ilegitimidade de atos normativos diversos da lei, por a contrariarem.”

Cristalino o entendimento de que lei estrita prevalece em face da resolução.

Cumprido destacar que naquele mesmo julgamento, foi exarado voto de divergência, o qual se faz pertinente transcrever alguns trechos:

“O douto Relator negou provimento ao recurso, ponderando que a Lei n. 12.034/2009 não prevê a retroatividade devendo-se aplicar ao caso a Resolução n. 22.715/08.

Pedi vista do processo e formado meu convencimento peço vênias ao nobre Relator para dele divergir em parte.

...

É cediço que a Resolução n. 22.715/2008/TSE, visando complementar a legislação eleitoral, considerava como impedimento à obtenção da quitação eleitoral a desaprovação das contas de campanha. Com a superveniência da lei federal, a resolução perdeu a eficácia, prevalecendo o disposto naquela.

Outrossim, coadunado com o posicionamento de que a Lei n. 12.034 não retroage para alcançar os casos de prestação de contas julgados. Contudo, entendo que, a partir de 30/09/2009, a desaprovação de contas não é óbice à quitação eleitoral, eis que a lei n. 12.034 tem aplicação imediata.

Portanto, verificando que o requerimento foi protocolizado no dia 01/12/09, data em que não mais se aplicava o art. 41, §3º, da Resolução n. 22.715/2008, reputo preenchido os pressupostos para emissão da certidão de quitação eleitoral, motivo pelo qual dirijo do ilustre relator para dar provimento ao recurso.

É como voto”.

No que tange ao preenchimento de pressupostos para emissão da quitação eleitoral, José Jairo Gomes, em sua obra (12):

“Pelo transcrito no §7º, a certidão de quitação eleitoral deverá informar se as contas de anterior campanha eleitoral do candidato foram prestadas, não podendo valorar o mérito de seu julgamento pelo órgão da Justiça Eleitoral. Basta, portanto, que as contas sejam prestadas para que, quanto a esse aspecto, tenha o interessado direito à certidão de quitação.”

Notadamente, o atual conceito de quitação eleitoral, ao delimitar os requisitos necessários para a lavratura da certidão de quitação, prescinde da verificação do resultado do procedimento de prestação de contas de campanha.

Acerca da eficácia da lei, o artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil reza:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.(negritamos)

Em outra passagem de seu livro, Cardozo (13) assim discorre:

“Efeito imediato da lei é aquele que atinge fatos e situações no exato momento jurídico-temporal em que entra em vigor, não importando juridicamente se tais fatos ou situações remontam ou não no seu nascimento a um antigo diploma legislativo por esta nova lei substituído.”

Verifica-se, portanto, acertado o entendimento de que é no momento em que se requer a certidão de quitação eleitoral que se define qual legislação será aplicada.

Assim, posicionamo-nos no sentido de que o impedimento criado pela §3, do artigo 41 da Resolução TSE n. 22.715/2008 não tem mais qualquer efeito no ordenamento jurídico. Não se trata, portanto, de se analisar se a lei benéfica retroage ou não, mas de se concluir pela aplicabilidade imediata do novo conceito de quitação.

Desta forma, candidatos que se encontravam impedidos de obter a quitação eleitoral por força dos efeitos da decisão de desaprovação de suas contas de campanha, baseadas naquela resolução, poderão, a partir da entrada em vigor da Lei 12.034/2009, cite-se, após 29 de setembro de 2009, obter a certidão de quitação eleitoral, possibilitando suas candidaturas nos pleitos vindouros.

Na prática, candidatos que possuam anotação do denominado ASE 230, motivo 3, em suas fichas cadastrais eleitorais, significando que tiveram suas contas de campanha desaprovadas, deverão ter assegurado o direito de obter a certidão de quitação eleitoral com fundamento no seu novo conceito.

NOTAS:

1 Instrução n. 118, Ministro Relator Ari Pargendler,

2 § 3º *Sem prejuízo do disposto no § 1º, a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu.*

3 Art. 14... § 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.* (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

4 José Santos Carvalho Filho ensina: *Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação.* (in Manual de Direito Administrativo, 21ª ed., pág. 52)

5 Ver: RESPE 30594 e RESPE 31269

6 Art.11 ...§ 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

7 Processo Administrativo Nº 19.205 - Classe 19ª - Distrito Federal (Brasília).Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins.

8 Cumpre informar que a Res. TSE n. 23.217/2010, que trata da arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2010 só faz referência a sanção para candidatos que não apresentarem contas .

9 in *Direito Eleitoral*, 4ª ed., Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 2009, pág. 214.

10 publicado no DJEMG em 12.02.2010

11 *Vide obra*, pág. 316

12 *Vide*, GOMES; *Direito Eleitoral*, 4ª edição, pág.281

13 José Eduardo Martins Cardozo, *Da retroatividade da lei*, Ed. RT, São Paulo, 1995, pág. 332.

REFERÊNCIAS

CARDOZO, José Eduardo Martins. Da Retroatividade da Lei. Coleção Estudos em Homenagem ao Ministro e Professor Moreira Alves, vol.2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

DINIZ, Maria Helena Diniz. Conflito de Normas. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 4ª ed.; De acordo com a Minireforma Eleitoral – Lei n. 12.034/2009. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

Outras Obras:

RAMAYANA, Marcos. Código Eleitoral Comentado. 3ªed. Rio de Janeiro: Roma Victor Editora, 2006.

* Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina, especialista em Direito Tributário pela PUC/PR, Analista Judiciário – área judiciária do TRE/SC, atualmente lotado na Seção de Jurisprudência do TRE/PR.