

# REJEIÇÃO DE CONTAS x CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA: EFEITOS DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS<sup>1</sup>

Frederico Jorge Gouveia de Melo \*  
Rudolf Nebl Jardim \*\*

## I-APRESENTAÇÃO

Este trabalho tem por objetivos analisar a figura jurídica da inelegibilidade e a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas para esse fim, assim como fomentar o debate sobre os efeitos da suspensão da inelegibilidade pelo ajuizamento das ações desconstitutivas das decisões pela rejeição de contas.

Nos anos eleitorais, em observância à Lei nº 9.504, de 30/9/1997, os Tribunais de Contas devem disponibilizar à Justiça Eleitoral relação contendo aqueles que tiveram suas contas rejeitadas, por irregularidade insanável, que são inelegíveis, para quaisquer cargos, por força da Lei Complementar nº 64, de 18/5/1990, denominada “Lei das Inelegibilidades”.

Tal relação subsidia impugnação a registros de candidaturas, cuja análise compete à Justiça Eleitoral, a quem cabe, se for o caso, decretar a inelegibilidade e indeferir o respectivo pedido.

Da aplicação dessas normas, exsurtem diversas situações ainda pouco enfrentadas no âmbito das Cortes de Justiça e de Contas, algumas das quais, sem pretensão de esgotar o tema, abordaremos a seguir.

## II-FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Desde a Constituição Imperial de 1824, o instituto da inelegibilidade está presente no ordenamento jurídico brasileiro. A vigente Constituição Federal (art. 14, §§ 4º a 8º) elenca algumas hipóteses de inelegibilidade. Com a finalidade de “*proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato, considerada a 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*”, o texto constitucional (art. 14, § 9º), remeteu à Lei Complementar o estabelecimento de outras situações ensejadoras dessa limitação ao exercício da capacidade eleitoral passiva.

Disciplinando a matéria, a LC nº 64/90 estabelece, além de outras providências, os casos de inelegibilidade e seus prazos de cessação. Dentre as hipóteses previstas no mencionado diploma legal, interessa-nos analisar aquela decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável, constante da alínea “g”, inciso I, do seu art. 1º, que assim 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 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 nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.”

O comando normativo contido nessa alínea objetiva impedir de concorrer a mandatos eletivos aqueles que, dolosamente ou por inabilidade na gestão pública, causaram prejuízo ao erário, impossibilitando-os de participar da vontade política do Estado (votando ou sendo votado).

\* Frederico Jorge Gouveia de Melo é coordenador da Corregedoria Geral do TCE/PE e professor universitário.

\*\* Rudolf Nebl Jardim é gerente de Controle de Débitos e Multas da Corregedoria Geral do TCE/PE.

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no III Simpósio Técnico do Instituto Ruy Barbosa, em Florianópolis, de 5 a 7 de maio de 2004.

Outrossim, como já mencionado, a Lei nº 9.504/97, em seu art. 11, § 5º, determina que, bienalmente, nos anos em que se realizarem as eleições, os Tribunais de Contas devem disponibilizar à Justiça Eleitoral relação contendo os dados daqueles que tiveram suas contas apreciadas pela rejeição, por irregularidade insanável, em sede de decisão definitiva em suas esferas de competência, com o objetivo de fundamentar arguição de inelegibilidade, prevista no art. 3º da LC nº 64/90.

### III - INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS

Partindo do enunciado da alínea “g” antes transcrita, passamos a analisar o que vem a ser inelegibilidade por rejeição de contas.

#### 1. INELEGIBILIDADE

O direito de ser eleito para cargo político, desde que preenchidas as condições estabelecidas em lei e ausentes as causas que obstaculizam esse direito político é o que se denomina elegibilidade ou capacidade eleitoral passiva. Os obstáculos ao exercício desse direito político são as chamadas inelegibilidades. A elegibilidade é pressuposto do regular acesso a mandato político eletivo e a inelegibilidade é o seu óbice.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, § 3º, estabelece as condições de elegibilidade:

“§ 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:
  - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
  - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
  - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
  - d) dezoito anos para Vereador.”

Via de regra, o momento de aferição desses requisitos fundamentais é o prazo final para o requerimento do registro de candidatura (5 de julho do ano eleitoral – art. 11, *caput*, da Lei nº 9.504/97). A partir do deferimento desse registro pela Justiça Eleitoral, surge o direito subjetivo público do cidadão de ser votado.<sup>2</sup>

A inelegibilidade, como ausência de elegibilidade, é a regra comum a todos os nacionais, surgindo a capacidade eleitoral passiva apenas para aqueles que cumpram os pressupostos estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Como esta é um direito com conteúdo específico, o de ser votado, tem uma duração determinada, surgindo com o deferimento do registro de candidatura, sendo exercido durante a campanha eleitoral e extinguindo-se com as eleições.

Afora a impossibilidade de se exercer o direito de ser votado pela ausência dessas condições de elegibilidade, a Constituição, em seu art. 14, prevê, ainda, outras situações ensejadoras de restrições aos direitos políticos do cidadão, impeditivas do exercício de sua capacidade eleitoral passiva, estabelecendo critérios para reeleição, desincompatibilização, parentesco com chefes do Executivo, elegibilidade dos militares, definindo, ainda, como inelegíveis os analfabetos e os analfabetos.

Por outro lado, mesmo o cidadão preenchendo todas as condições de elegibilidade e não incidindo sobre ele as hipóteses de impedimento previstas nos §§ 4º a 8º do art. 14 da CF/88, o nosso direito positivo infraconstitucional (LC nº 64/90) prevê, ainda, outras hipóteses impeditivas do surgimento do direito de ser votado ou ensejadoras da sua perda, a saber: os membros dos Poderes Legislativo e Executivo com mandatos cassados, os condenados criminalmente, os declarados indignos para o oficialato, os sentenciados por abuso do poder econômico e os que tiveram suas contas rejeitadas por irregularidade insanável, dentre outras.

Temos, assim, a impossibilidade de se exercer o direito de ser votado decorrente de três situações:

- não preenchimento das condições de elegibilidade previstos no art. 14, § 3º, da CF/88,
- enquadramento nos casos de inelegibilidade elencados na Constituição Federal (inelegibilidade constitucional ou inata)

<sup>2</sup> “(...) 3. Os requisitos concernentes ao registro de candidato devem ser satisfeitos dentro do prazo legal. 4. Se o candidato, somente após o decurso do prazo, vem a preencher determinada exigência, o registro não é de deferir-se. (...)” (Ac. nº 13.448, de 27/02/97, rel. Min. Ilmar Galvão; rel. designado Min. Néri da Silveira)

- sujeição às cominações da LC nº 64/90 (inelegibilidade legal ou cominada), pela prática de ato desabonador quando do exercício de cargo ou função pública, ou durante o período de sua elegibilidade.

Interessa-nos, para o desenvolvimento do presente trabalho, a inelegibilidade legal ou cominada, imposta, para todos os cargos, àqueles que, no exercício de cargo ou função pública, tiveram suas contas, por irregularidade insanável, rejeitadas pelos Tribunais de Contas, para as eleições que vierem a se realizar nos cinco anos subseqüentes à decisão.

## 2. DEVER DE PRESTAR CONTAS

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”, preconiza a Constituição Federal, em seu art. 70, Parágrafo Único.

A Administração Pública, quando entendida como a atividade destinada a atender de modo concreto e imediato às necessidades coletivas, guardará conformidade com as leis e, nos termos do art. 37, *caput*, da Carta Magna, “(...) obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

Com o objetivo de garantir a conformidade da atuação dos administradores com as normas e princípios impostos à Administração Pública, o texto constitucional estabeleceu um sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, envolvendo todos os órgãos da administração direta e indireta. Sua realização dá-se através do controle externo, exercido pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e do controle interno de cada Poder. Assim, todos aqueles definidos no art. 70, Parágrafo único, da Constituição Federal, têm o dever de prestar contas àqueles órgãos de controle.

## 3. REJEIÇÃO DE CONTAS POR IRREGULARIDADE INSANÁVEL

Entende-se por irregularidade insanável aquela irremediável, que, cometida, não mais pode ser sanada, corrigida. Deve fundar-se, para os fins da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/90, em improbidade administrativa, não devendo limitar-se a erro de aspecto formal<sup>3</sup>, devendo considerar a gravidade da conduta e suas conseqüências.

Eventual ressarcimento pelo gestor de recursos públicos correspondentes a danos por ele causados não tem o condão de afastar a inelegibilidade<sup>4</sup>, sendo esse recolhimento de natureza meramente retributiva. Nesse sentido, ensina Joel J. Cândido:

“A irregularidade insanável não fica descaracterizada como tal pelo fato de o prejuízo dela decorrente ser indenizável pelo responsável; mesmo reparado o dano, ela enseja a inelegibilidade a seu autor.”<sup>5</sup>

A Constituição Federal de 1988, no tocante ao controle da Administração Pública, preocupa-se em reforçar a proteção à probidade da conduta dos agentes políticos, a qual constitui núcleo do princípio constitucional da Moralidade. A Carta Magna, além de outorgar ao legislador federal competência para tipificar ilícitos nessa matéria, já definiu algumas das sanções aplicáveis pela prática de atos de improbidades, em seu art. 37, § 4º, *in verbis*:

“Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Disciplinando a matéria, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2/6/1992), também conhecida como a “Lei do Colarinho Branco”, estabelece três distintas categorias de atos de Improbidades Administrativas:

<sup>3</sup> “Hipótese em que não se identifica, nas contas rejeitadas, nenhuma irregularidade insanável ou nota de improbidade, a autorizar o decreto de inelegibilidade. A incorreção no recolhimento do imposto de renda na fonte, de responsabilidade do ordenador de despesas, terminou suprida, com o pagamento integral do débito, não se comprovando a obtenção de vantagem decorrente dessa falha. Agravo e recurso especial providos para deferir o registro da candidatura.” (Ac. nº 18.034, de 8.5.2001 rel. Min. Garcia Vieira. No mesmo sentido, Ac. nº 16.424, de 31.8.2000 rel. Min. Maurício Corrêa.)

- os que implicam enriquecimento ilícito (art. 9º);
- os que causam prejuízo ao erário (art. 10); e
- os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). A suspensão dos direitos políticos por atos de improbidade administrativa é uma das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, para qualquer das três categorias de atos de improbidade.

#### 4. ÓRGÃO JULGADOR COMPETENTE

O controle externo sobre a Administração Pública exercido pelo Poder Legislativo engloba aspectos político e técnico. Este último, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas.

No exercício de suas competências de controle externo, além de outras atribuições, compete às Cortes de Contas:

- apreciar as contas dos Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais), mediante parecer prévio, recomendando ao Legislativo competente pelo julgamento (Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, respectivamente) sua aprovação ou rejeição; e
- julgar as contas de todos os demais que têm obrigação de prestá-las, inclusive os Chefes do Poder Executivo, se responsáveis por dinheiro,

bens e valores públicos. Assim, desempenhando o Chefe do Executivo atividades tanto de agente político, quanto de ordenador de despesas (na maioria das vezes no âmbito municipal), fica o mesmo sujeito a duplo julgamento: um político e outro técnico. O primeiro, realizado pelo Legislativo<sup>6</sup>, mediante indispensável emissão de Parecer Prévio, de caráter opinativo, pelo Tribunal de Contas, e o último, deliberativo, de caráter definitivo, com poderes sancionadores<sup>7</sup>, de competência das próprias Cortes de Contas, as quais quitam ou debitam<sup>8</sup> os agentes gestores de recursos públicos.

Na esfera municipal, conforme art. 31, § 2º da CF/88, a Câmara de Vereadores só poderá deixar de acompanhar o parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas do prefeito, mediante decisão de dois terços dos seus membros<sup>9</sup>. Nas demais esferas, não há previsão constitucional de quorum qualificado para tanto, podendo as respectivas Casas Legislativas, por maioria simples, acatar ou não a recomendação da Corte de Contas.

Enquanto não julgadas pelo Legislativo as contas do chefe do Executivo, com o Parecer Prévio do Tribunal de Contas pela rejeição, em regra, está afastada a inelegibilidade. Todavia, se a Casa Legislativa, responsável pelo julgamento, protela exorbitantemente sua apreciação, prevalece a conclusão daquela Corte de Contas, ensejando, por conseguinte, inelegibilidade, até pronunciamento do julgamento do órgão competente<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> "(...) Verificada a ocorrência de irregularidade insanável, esta não se afasta pelo recolhimento ao Erário dos valores indevidamente utilizados. (...)" (Ac. nº 19.140, de 7.12.2000, rel. Min. Waldemar Zveiter; no mesmo sentido os acórdãos nos 161, de 4.9.98, rel. Min. Néri da Silveira e 128, de 2.9.98, rel. Min. Eduardo Aleckmin.)

<sup>5</sup> CÂNDIDO, Joel José. Inelegibilidades no Direito Brasileiro, 2. ed. São Paulo: Edipro, 2003. p. 187.

<sup>6</sup> "(...) I. Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas de prefeito, consistindo o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado em parecer de caráter meramente opinativo. (...)" (Ac. nº 18.772, de 31.10.2000, rel. Min. Fernando Neves; no mesmo sentido o Ac. nº 18.313, de 5.12.2000, rel. Min. Maurício Corrêa.)

<sup>7</sup> MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 282.

<sup>8</sup> FAGUNDES, Seabra *apud* FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a Fiscalização Municipal. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Ano 4, nº 4, Recife: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 1994. p. 158.

<sup>9</sup> "Recusa de parecer do Tribunal de Contas, que efetivamente não ocorreu, uma vez não atingido o número de votos necessários, na Câmara Municipal. Inelegibilidade reconhecida no pronunciamento daquela Corte que subsiste. Irrelevância de haver sido impetrado segurança, visando a obter documentos tendentes a instruir ação anulatória, já que não houve mesmo a recusa. NE: A recusa do parecer do Tribunal de Contas só se poderá fazer pelo voto de dois terços dos integrantes da Câmara Municipal. Tem-se por não atendido esse requisito ainda que para completar os dois terços falte apenas fração." (Ac. nº 139, de 9.9.98, rel. Min. Eduardo Ribeiro).

<sup>10</sup> "(...) Rejeição de contas. Câmara Municipal. Abusiva protelação do exame das decisões da Corte de Contas. Tornam-se estas válidas para a declaração de inelegibilidade (...)" (Ac. nº 17.409, de 28.9.2000, rel. Min. Costa Porto).

"(...) Lei Orgânica. Previsão de prazo preempatório para que a Câmara Municipal aprecie a prestação de contas do chefe do Executivo, sob pena de prevalecer a conclusão do parecer emitido pelo Tribunal de Contas do Município. Prestação de contas rejeitadas pelo decurso de prazo. Inelegibilidade do candidato. (...)" (Ac. nº 17.744, de 27.9.2000, rel. Min. Fernando Neves).

Ressalte-se, ainda, que o não acatamento pelo Poder Legislativo do Parecer Prévio pela rejeição emitido pela Corte de Contas, afasta a inelegibilidade daquele que as prestou, ficando preservada, no entanto, a obrigação de ressarcimento de danos causados ao erário.

Por outro lado, se o opinativo da Corte de Contas for no sentido da aprovação das contas, e o Legislativo, em seu entendimento, rejeitá-las, inelegível está o agente para as eleições que se realizarem nos cinco anos subsequentes à publicação do competente Decreto Legislativo<sup>11</sup>, caso não recorra ao Poder Judiciário antes de protocolada a impugnação a seu registro de candidatura, como adiante comentado.

## 5. IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO

Irrecorrível é a decisão inapelável, que não mais admite qualquer espécie de recurso, tornando-se terminativa para as partes, quer seja ela judicial ou administrativa. Interessa-nos abordar os aspectos dessa última.

Para os fins da análise em andamento, temos duas situações: a irrecorribilidade das decisões do Poder Legislativo e a dos Tribunais de Contas.

No primeiro caso, em face do entendimento jurisprudencial da mais alta Corte Eleitoral, temos que, para os fins da alínea “g” em análise, é da decisão dos órgãos legislativos (decreto legislativo) que decorre a

inelegibilidade dos chefes do Poder Executivo.

Trata-se de um julgamento político, em instância única, irrecorrível desde a sua publicação. Porém, nada impede que, em outro momento, esse julgamento seja revisto, invocando-se o Princípio da Autotutela<sup>12</sup>. Daí, tecnicamente, estar indevidamente utilizado o termo irrecorrível para essas decisões, porém, para os fins da alínea “g”, consoante pacificamente estabelecido na jurisprudência, a irrecorribilidade decorre desse *decisum*.

As contas de todos os demais responsáveis por dinheiros e bens públicos, com obrigação constitucional de prestá-las, são julgadas pelos Tribunais de Contas<sup>13</sup> e suas decisões a respeito geram inelegibilidade.

Quanto ao momento da irrecorribilidade dessas decisões, existem duas correntes que se debatem. A primeira defende que só se poderia falar em irrecorribilidade das decisões das Cortes de Contas quando esgotadas todas as possibilidades recursais no âmbito administrativo, inclusive aquelas que não imponham efeito suspensivo.

A corrente conservadora, vertente por onde seguiram os acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral, defende que, não cabendo a interposição de mais nenhum recurso com efeito suspensivo, têm-se a irrecorribilidade da decisão proferida pelo Tribunal de Contas<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> “Registro. Impugnação. Rejeição de contas. Ausência de edição dos decretos legislativos. Omissão que conduz a inexistência do ato. Imprestabilidade da rescisória para atingir a suspensão de inelegibilidade. Decisório regional com dois fundamentos. Especial que só ataca um dos fundamentos. Recurso não conhecido. NE: A ação rescisória foi proposta contra a decisão da Justiça Comum que julgou improcedentes as ações declaratórias de nulidade do ato de rejeição de contas.” (Ac. nº 13.276, de 11.11.96, rel. Min. Diniz de Andrada).

<sup>12</sup> “Inelegibilidade. Rejeição de contas. Retratação da decisão da Câmara. Julgamento político. Validade. Efeitos no registro da candidatura. 1. Possibilidade de a Câmara Municipal, em decisão de natureza política, rever decisão anterior que rejeitara contas. Do mesmo modo que não compete à Justiça Eleitoral examinar a motivação da decisão da Câmara Municipal que rejeita contas, também não é possível examinar os motivos que levaram à retratação. 2. O trânsito em julgado de eventual medida judicial destinada a desconstituir a decisão que rejeitou contas, afinal julgada improcedente, não constitui obstáculo à sua retratação pelo órgão competente. 3. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidades são aferidas com base na situação existente na data da eleição. 4. Eficácia da nova decisão da Câmara, aprovando contas antes rejeitadas, mesmo quando proferida após a apresentação do pedido de registro, se ainda em curso o processo. 5. Os pedidos de registro são examinados à luz da situação fática existente no momento do julgamento. 6. Precedentes do Tribunal.” (Ac. nº 18.847, de 24.10.2000, rel. Min. Fernando Neves.): no mesmo sentido os acórdãos nº 17.383, de 8.11.2000, rel. Min. Waldemar Zveiter e 18.078, de 5.12.2000, rel. Min. Maurício Corrêa ).

<sup>13</sup> (...) O Tribunal de Contas do Estado é o órgão competente para apreciar a prestação de contas de vereador. (...)” (Ac. nº 16.421, de 17.8.2000, rel. Min. Waldemar Zveiter; no mesmo sentido os acórdãos nos 16.937, de 5.10.2000, rel. Min. Costa Porto e 16.420, de 17.8.2000, rel. Min. Fernando Neves).

<sup>14</sup> “O recurso de Revisão, embora assim denominado, tem características que mais o aproximam da Ação Rescisória 14 que de um recurso, seja em virtude do longo prazo facultado para sua interposição, seja pelos requisitos especialíssimos necessários a fazê-lo admissível. A entendê-lo como um autêntico recurso, a decisão do Tribunal de Contas só seria irrecorrível após cinco anos, o que levaria a que apenas decorrido o quinquênio haveria a inelegibilidade, por igual lapso de tempo, solução inaceitável. Efeito suspensivo. Inexistente, em regra, por força de lei, dele só se cogitara caso outorgado, excepcionalmente, pela Corte a quem incumbe seu julgamento.” (Ac. nº 245, de 4.9.1998, rel. Min. Eduardo Andrade Ribeiro de Oliveira).

## 6. RESSALVAS: APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

Como vimos, a rejeição das contas daqueles que ocuparam cargos ou funções públicas, quer pelas casas legislativas, quer pelas Cortes de Contas, importa inelegibilidade. Todavia, o mesmo dispositivo que comina essa suspensão dos direitos políticos, admite uma exceção: a decisão administrativa ter sido, ou estar sendo, apreciada pelo Poder Judiciário, a quem cabe a última palavra sobre a existência ou não de direitos. No entanto, esse poder jurisdicional deve limitar-se, exclusivamente, à apreciação dos atos administrativos – que é o caso das decisões das Cortes de Contas e dos órgãos legislativos – sob os aspectos da legalidade e legitimidade (Princípios da Moralidade e Finalidade), vedado seu pronunciamento sobre o mérito administrativo (conveniência, oportunidade ou eficiência do ato).

Surgem, então, duas situações: o Poder Judiciário já tiver se pronunciado sobre a validade da decisão administrativa, em sede de julgamento definitivo, ou ainda estar em tramitação, em sua esfera, a ação que objetiva desconstituir a decisão do Tribunal de Contas. No primeiro caso, se a decisão judicial for procedente, desconstituindo o julgado administrativo, está afastada a inelegibilidade em decorrência daquela prestação de contas, até nova apreciação do mérito pelo Tribunal de Contas.

Na outra situação, ou seja, se o Judiciário ainda não tiver apreciado o questionamento de nulidade do julgado administrativo, suspensa está a inelegibilidade do gestor, desde que distribuída a respectiva ação

no foro competente, antes de protocolado o pedido impugnativo do seu registro de candidatura, consoante entendimento sumulado pelo Tribunal Superior Eleitoral, adiante transcrito:

Súmula nº 1 – TSE: “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).”

Assim, o simples ajuizamento da ação cabível, não sendo necessário sequer o despacho inicial da autoridade judiciária, já se constitui elemento suficiente à suspensão da inelegibilidade, cabendo à Justiça Eleitoral o exame, ao apreciar o pedido de impugnação à candidatura do agente, dos aspectos formais daquela ação (partes, objeto, foro competente, tempestividade etc.)<sup>15</sup>. Porém, ficando caracterizado que a ação proposta tem por objetivo burlar a lei, de acordo com posicionamento do TSE, sua interposição não afasta a inelegibilidade<sup>16</sup>.

## 7. PERÍODO COMINATIVO: INÍCIO E DURAÇÃO

O período cominativo da sanção política previsto na alínea “g” é de cinco anos, conforme claramente disposto.

O termo *a quo* de contagem dessa sanção é a data da publicação da respectiva deliberação. Quando referente às contas do Chefe do Executivo, conta-se a partir da publicação do decreto legislativo<sup>17</sup>; para to-

<sup>15</sup> “(...) Ação desconstitutiva da decisão que rejeitou as contas ajuizada antes da ação de impugnação. Para a Justiça Eleitoral interessa o momento em que a ação foi apresentada em juízo. É irrelevante o fato de a ação desconstitutiva ter sido despachada, pelo juiz depois da impugnação. Se a ação desconstitutiva foi protocolada antes da impugnação, isto é o que basta para aplicar a Súmula no I do TSE: ‘Agravo improvido.’ (Ac. nº 18.341, de 24.4.2001, rel. Min. Nelson Jobim).”

“(...) Proposta ação perante a Justiça Comum, com a finalidade de desconstituir a decisão que rejeitou as contas apresentadas pelo chefe do Executivo Municipal, não cabe à Justiça Eleitoral analisar a petição inicial para concluir pela sua viabilidade jurídica. (...)” (Ac. nº 16.868, de 14.11.2000, rel. Min. Maurício Corrêa; no mesmo sentido o Ac. nº 16.557, de 27.9.2000, rel. Min. Nelson Jobim.).

<sup>16</sup> “Registro de candidato - Rejeição de contas - Inelegibilidade - Pedido de registro ao cargo de senador - Impugnação - Renúncia - Interposição de ação desconstitutiva - Pedido de registro para o cargo de deputado federal em vaga remanescente - Impossibilidade.

1. A ação desconstitutiva ajuizada como manobra para afastar a incidência do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 não tem o condão de afastar a inelegibilidade.

2. A proximidade das eleições justifica que o TSE proceda, desde logo, ao exame das irregularidades, verificando se são insanáveis.” (Ac. nº 678, 27/9/2002, rel. Min. Fernando Neves.)

<sup>17</sup> “(...) Rejeição de contas. Ausência de edição de decreto legislativo. Omissão que conduz à inexistência do ato. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme quando assenta que o ato complexo de rejeição da prestação de contas pelo chefe do Executivo somente se aperfeiçoa com a edição e publicação do decreto legislativo, para ciência de terceiros. (...)” (Ac. nº 272, de 10.9.98, rel. Min. Maurício Corrêa; no mesmo sentido o Ac. nº 15.091, de 27.8.98, rel. Min. Maurício Corrêa).

dos os demais agentes tem-se o termo inicial contado a partir da publicação da decisão do Tribunal de Contas, conforme estabelecido no mencionado dispositivo, em sua parte final<sup>18</sup>.

Se, na fluência desse período, o agente que teve contra si decisão administrativa pela rejeição de suas contas, ingressar com ação judicial objetivando a nulidade daquele julgado, fica suspenso o prazo de inelegibilidade em decorrência da rejeição daquelas contas, não fluindo o quinquênio previsto na Lei. Assim, posicionando-se o Judiciário desfavoravelmente ao recorrente cujas contas foram rejeitadas, volta a fluir o prazo cominativo pelo tempo que faltar para complementar a punição política daquele agente<sup>19</sup>.

#### IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisados os diversos aspectos do instituto da inelegibilidade por rejeição de contas, verifica-se que, apesar da sua inegável importância para a manutenção da probidade da Administração Pública, não se tem mostrado eficaz em sua plenitude.

Contribui para isso a ressalva contida na alínea “g”, do inciso I, do art. 1º da LC nº 64/90, que afasta a inelegibilidade daquele que tiver recorrido ao Judiciário com ação desconstitutiva da decisão do Tribunal de Contas (mesmo que ainda não apreciada), pois “findou por inutilizar o preceito moralizador disposto na legislação complementar, visto que basta a impetração de uma ação judicial (mesmo que inexistente qualquer direito material), para impedir a declaração da inelegibilidade, deixando livre o caminho das urnas para o administrador corrupto.”<sup>20</sup>

Neste sentido, como justificativa para modificação do texto da alínea sob comento, defende o Deputado Federal Coriolano Sales (PLC nº 27/1995) que tal exceção constitui “(...) derradeiro refúgio de pessoas que, na maioria das vezes, ao recorrerem à Justiça somente buscam procrastinar sua condenação inapelável, haja vista a morosidade do Judiciário cuja multiplicida-

de de instâncias e recursos contribuem unicamente para prolongar ainda mais a expiação de culpa”.<sup>21</sup>

Com o objetivo de impedir a utilização dessa exceção como mero artifício procrastinatório da inelegibilidade, várias propostas de alteração dos termos da alínea “g” tramitam no Congresso Nacional, a saber:

- PLC nº 27, de 1995 – aprovado com Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, em 14/11/2001 – em tramitação na Câmara dos Deputados, sugere a seguinte redação para o texto do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90:
  - 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, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão.
- PLC nº 256, de 2001 – apensado ao PLC nº 27/95, sugere, por sua vez, o texto a seguir:
  - 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, ainda que a questão tenha sido ou esteja sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.
- PLC nº 98, de 2003 – também apensado ao PLC nº 27/95, traz o texto abaixo:
  - 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, ressalvada a hipótese prevista no § 2º do artigo 31 da Constituição Federal, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

<sup>18</sup> Tal entendimento, no entanto, não é pacífico. Ora, toda decisão, seja ela judicial ou administrativa, produz efeitos a partir de sua publicação, tomando-se irrecorrível em face da não interposição ou cabimento de recurso.

<sup>19</sup> “Inelegibilidade. Rejeição de contas. Ação anulatória. A propositura de ação, tendente a desconstituir a decisão de rejeição de contas, suspende a inelegibilidade e, em consequência, não flui o prazo de cinco anos. Transitada em julgado a sentença, não acolhendo o pedido, volta a correr aquele prazo, persistindo a inelegibilidade pelo tempo que faltar. Impossibilidade de admitir-se seja o interessado elegível e, ao mesmo tempo, tenha curso o prazo durante o qual será inelegível.” (Ac. nº 137, de 8.9.98, rel. Min. Néri da Silveira; no mesmo sentido os acórdãos nos 459, de 10.10.2000, rel. Min. Fernando Neves, e 16.433, de 5.9.2000, rel. Min. Fernando Neves).

<sup>20</sup> Segundo justificativa do Projeto de Lei Complementar - PLC nº 98/2003, de autoria do deputado federal Luiz Couto. Disponível em [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe\\_aspid=134103](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe_aspid=134103). Acessado em 12/4/2004.

<sup>21</sup> Disponível em [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe\\_asnid=21348](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe_asnid=21348). Acessado em 12/4/2004.

Também preocupados com o tema, os Tribunais de Contas do Brasil, reunidos em recente Congresso (dezembro de 2003), expressaram a necessidade de modificação desse dispositivo<sup>22</sup>. Desse encontro foi elaborada proposta a ser enviada como contribuição ao Legislativo Federal para subsidiar as discussões acerca dos mencionados projetos, com o seguinte teor:

- 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, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados dessa decisão, salvo se, submetida a questão à apreciação do Poder Judiciário, vier a ser prolatada sentença com específico efeito suspensivo da inelegibilidade, até a data-limite para registro dos candidatos.

Note-se que todas as proposições trazidas à baila objetivam afastar a ressalva da alínea “g”, no sentido de não se suspender a inelegibilidade enquanto o ato administrativo estiver sob análise do Judiciário, sem prolação de sentença.

Outro aspecto que tem contribuído para a redução dos efeitos da rejeição de contas sobre a capacidade eleitoral passiva dos gestores de recursos públicos é a morosidade do Poder Judiciário. A prática tem dado provas de que a demora na resolução definitiva das lides tem proporcionado a gestores ímprobos candidatarem-se e, em muitos casos, exercerem todo o seu mandato, postergando a incidência sobre si da inelegibilidade.

Outrossim, os Tribunais de Contas, em grande parte de suas decisões, não deixam claro o motivo enseja-

dor da rejeição de contas. Como visto, o TSE, por sua vez, somente admite inelegibilidade decorrente da aplicação da alínea “g”, havendo provas da insanabilidade ou da existência de improbidade administrativa<sup>23</sup>. Por isso é que, em muitos casos, os julgamentos administrativos têm alcançado pouca eficácia para este fim.

## V – CONCLUSÕES

Não é de hoje que se discute o tema do controle da Administração Pública. Enxergam alguns autores traços da existência de órgãos instituídos para essa finalidade até mesmo na legislação romana.

O sistema implantado no Brasil sofreu influência do controle da arrecadação e do emprego das riquezas portuguesas, adotado também em suas colônias. Remonta a 1389 o mais antigo registro da Casa dos Contos, instituição através da qual o poder central lusitano tentava “com os meios de coação disponíveis, dominar e disciplinar a burocracia que aumentava em números e abusos”.<sup>24</sup>

No Brasil, em 1808, foi instalado por D. João VI o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, com a função de acompanhar a execução da despesa pública.

Após algumas tentativas durante o período imperial, foi somente com o advento da república, em 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, através do Decreto nº 966-A, que ocorreu a criação do Tribunal de Contas, institucionalizado definitivamente pela primeira Constituição republicana, em 1891. A preocupação com a eficácia daquele órgão já estava evidente na exposição de motivos do mencionado ato de criação que o descreveu como estando “(...) colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, (...), sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.”<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Carta de João Pessoa – documento disponível em <http://www.marisealmeida.locaweb.com.br>. 12/4/2004.

<sup>23</sup> “Inelegibilidade. Prefeito. Rejeição das contas de convênio. Não se sabendo o motivo da rejeição das contas e não havendo prova da insanabilidade ou da existência de improbidade, não há cogitar de inelegibilidade. (...)” (Ac. nº 17. 712, de 26.10.2000, rel. Min. Jacy Garcia Vieira; no mesmo sentido o Ac. nº 16. 707, de 12.9.2000, rel. Min. Jacy Garcia Vieira.)

No mesmo sentido, Ac. nº 143, de 21/9/1998, rel. Min. José Eduardo Rangel de Alckimin, com a seguinte ementa: “Registro de Candidato – Rejeição de Contas – Inelegibilidade prevista na alínea “g”, I, da LC 64/90 - Relação do Tribunal de Contas não faz prova da insanabilidade das irregularidades - Necessidade de comprovação de vício insanável.”

<sup>24</sup> TRIBUNAL, DE: (CONTAS. História do Tribunal de Contas. Casa dos Contos (1389-1761). Órgão de ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tcl389-1761.shtm>> Acesso em: 6.10.2003.

<sup>25</sup> BARBOSA, Ruy. Exposição de Motivos sobre a criação do Tribunal de Contas, 7/11/1890 (reproduzido na íntegra). Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 25, n. 62, 1994, p. 181.

Desde então, significativas alterações na competência das Cortes de Contas ocorreram, sempre no sentido de fortalecê-las como órgãos de controle externo, visando consolidar a moralidade como maior virtude da Administração Pública.

Normas cada vez mais rígidas contra a corrupção foram editadas. A Lei das Inelegibilidades, dentre outras, previu punição política àqueles que tiverem suas contas rejeitadas (alínea “g”). Neste preceito restou clara a preocupação de afastar da administração pública, por um período determinado, os que cometerem abusos contra o erário, tornando-os inelegíveis. Porém, como visto, esse mesmo dispositivo prevê uma exceção a essa regra da inelegibilidade, esvaziando-a de eficácia.

Gestores comprovadamente ímprobos, que deveriam ser mantidos longe da estrutura estatal, objetivando meramente postergar a aplicação da sanção política que lhe foi imputada, utilizam-se de tal exceção como artifício para voltarem a utilizar o poder em benefício próprio. A sociedade, por sua vez, clama pelo fim da impunidade, depositando suas esperanças nos órgãos de controle do poder público. No entanto, o que se vê, devido a essa ressalva, é a perda do efeito moralizador do preceito, tornando pouco eficazes as ações das Cortes de Contas para fins de suspensão da capacidade eleitoral passiva.

Pela sua gravidade, urge a adoção de medidas que invertam essa situação, pelo que sugerimos que os Tribunais de Contas envidem esforços no sentido de provocarem:

#### *1. Alteração do texto da alínea g*

Inicialmente, conforme demonstrado, temos que as propostas de modificação da alínea “g” que tramitam na Câmara dos Deputados, bem como a sugestão apresentada pelos Tribunais de Contas, afastam o efeito suspensivo da inelegibilidade enquanto a ação desconstitutiva estiver sob apreciação do Poder Judiciário. Apesar de louvável a intenção de restringir as possibilidades de burla à legislação eleitoral, os textos propostos podem, eventualmente, deixar de albergar os direitos daqueles que, por vício de forma ou por afronta legal da decisão administrativa, tiverem suas contas rejeitadas.

Por isso, defendemos que, desde que comprovada a viabilidade da ação, assim declarada pela autoridade judiciária competente, cabe a suspensão da inelegibilidade, pois, caso contrário, corre-se risco de cometi-

mento de injustiça irreparável. Desse modo, propomos a seguinte redação para a alínea em comento:

- g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irreversível do órgão competente, salvo se a questão estiver sendo apreciada pelo Poder Judiciário e desde que a autoridade judiciária declare a viabilidade da ação, até a data-limite para registros de candidatura, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da publicação da decisão.

#### *2. Discussão acerca dos efeitos da Súmula n.º 1 do TSE*

Alternativamente, na inviabilidade de alteração desse dispositivo, tendo em vista, inclusive, a existência de três Projetos de Lei Complementar com a mesma finalidade em tramitação na Câmara dos Deputados (o mais antigo já há mais de nove anos), sugerimos que as Cortes de Contas promovam gestões junto ao Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de suscitar discussão acerca da aplicação da Súmula n.º 1, de 1992, daquela Corte, cujos efeitos têm possibilitado o acesso à Administração Pública daqueles que visam unicamente apropriar-se do Estado em seu próprio proveito, atentando contra o princípio da moralidade administrativa.

Entendemos ser necessário que aquele órgão jurisdicional especializado apenas admita o efeito suspensivo da inelegibilidade nos casos em que as respectivas ações desconstitutivas das decisões administrativas pela rejeição de contas tenham sido declaradas viáveis pela autoridade judiciária, e não com sua mera distribuição.

#### *3. Inclusão de nota de improbidade administrativa ou irregularidade insanável nas decisões administrativas*

Finalmente, alertarmos para a necessidade de fazer constar claramente nas decisões dos Tribunais de Contas e nos decretos legislativos nota de improbidade administrativa ou irregularidade insanável, quando for o caso, para atender mais objetivamente aos requisitos legais exigidos para decretação da inelegibilidade do agente público cujas contas foram rejeitadas.

## VI-BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Ruy. Exposição de Motivos sobre a criação do Tribunal de Contas, 7/11/1890 (reproduzido na íntegra). Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, vol. 25, nº 62, 1994.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. História do Tribunal de Contas. Casa dos Contos (1389-1761). Órgão de ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1389-1761.shtm>> Acesso em: 6.10.2003.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Coor-

denadoria de Jurisprudência. Ementário: decisões do TSE 2002. - nºs 1-10 (jan./dez. 2002). - Brasília: SDI, Anual COJUR/SPTE, 2003.

CÂNDIDO, Joel José. Inelegibilidades no Direito Brasileiro, 2. ed. São Paulo: Edipro. 2003.

FAGUNDES, Seabra apud FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a Fiscalização Municipal. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Ano 4, nº 4, Recife: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. 1994.

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