



A Súmula nº 1 do Tribunal Superior Eleitoral - TSE e os Tribunais de Contas

Manassés Pedrosa Cavalcante

Engenheiro Civil e Advogado

Ocupa o cargo efetivo de Analista de Controle Externo do TCE

Ex-diretor da 4ª Inspeção de Controle Externo e Assessor da Coordenadoria das Unidades de Controle Externo

Atualmente ocupa o cargo em comissão de Assessor no Gab. da Conselheira Soraia Victor

Em artigo intitulado “Breves Considerações sobre o Julgamento de Administradores Públicos e a Lei Complementar nº 64/90”, publicado neste mesmo periódico, na edição de nº 1, de 2005, tivemos a oportunidade de tecer algumas considerações sobre disposição do referido diploma legal, atinente à inelegibilidade de administradores públicos que tivessem suas contas rejeitadas pelas Cortes de Contas.

Relembremos então o dispositivo legal sob enfoque. Trata-se da alínea g, inciso I, art. 1º, da Lei Complementar nº 64/90, **verbis**:

**“art. 1º - São inelegíveis:
I para qualquer cargo:**

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos e 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 05(cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.”

Naquela oportunidade, ressaltamos que a jurisprudência emanada da Justiça Eleitoral, mais especificamente a do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, vislumbrando eventuais oportunismos na ressalva mencionada no dispositivo acima reproduzido, procurou imprimir-lhe uma interpretação restritiva, editando a súmula nº 1 nos seguintes termos:

“ proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade (Lei Complementar nº 64, art. 1º,I,g)”
(grifamos)

Malgrado o esforço da Justiça Eleitoral, condicionando a suspensão da inelegibilidade à interposição de ação para desconstituir a decisão que rejeitou contas dos gestores candidatos a mandato eletivo, anteriormente à impugnação, mesmo assim, entendemos que a jurisprudência, da forma como então foi firmada, ainda deixava amplo espaço para que administradores que tivessem suas contas impugnadas escapassem ilesos, uma vez que bastava simplesmente submeter a decisão da Corte de Contas perante o Poder Judiciário antes que os interessados ou órgãos competentes o fizessem em relação à sua candidatura.

O só fato da interposição da ação perante o Poder Judiciário era o bastante para suspender a inelegibilidade daquele que tinha suas contas julgadas irregulares, circunstância que imprimia baixo relevo às decisões dos Tribunais de Contas.

Circundando a referida súmula, há também no âmbito do TSE entendimento majoritário no sentido de que, transitada em julgado a sentença (da ação proposta para desconstituir a decisão do Tribunal de Contas), não se acolhendo o pedido, volta a correr o prazo, persistindo a inelegibilidade pelo tempo que faltar¹.

Há pouco mais de um ano, no entanto, precisamente no dia **24/08/2006**, o Tribunal Superior Eleitoral - TSE, no julgamento do Recurso Ordinário nº 912 - **Relatoria do ministro César Asfor Rocha**² -, imprimiu, nesse tocante, novo alento às deliberações das Cortes de Contas.

Com uma nova leitura da referida súmula, os ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por votação majoritária, entenderam que o simples fato de um candidato a cargo eletivo ingressar na Justiça Comum com uma ação para anular decisão da Justiça Eleitoral que impugnou a sua candidatura, com base na rejeição de suas contas pelo Tribunal de Contas, não é suficiente para torná-lo apto à disputa eleitoral.

A mudança histórica do entendimento até então firmado foi originada no julgamento de recurso ajuizado pela defesa de Elizeu Alves, candidato a deputado estadual de Roraima pela coligação "A Serviço do Povo" (PP-PL). Na época em que era prefeito de São Luiz do Anauá (RR), teve as contas do município que administrava rejeitadas por irregularidade insanável pelo Tribunal de Contas daquele Estado (TCE-RR).

A questão disse respeito ao dispositivo legal e à súmula nº 01, retrotranscritos. Segundo o voto do relator, ministro César Asfor Rocha, o próprio teor da súmula não afasta condições mínimas para que ela seja aceita e, por extensão, seja suspensa a inelegibilidade. Segundo afirmou, *"Não esteve no seu propósito (da Súmula) admitir que qualquer ação desconstitutiva das contas tenha a eficácia de afastar a inelegibilidade que decorre da própria rejeição", declarou o ministro. Segundo ele, apesar de se observar a presunção de inocência da pessoa, a própria ação para suspender a inelegibilidade deve conter requisitos de "convicção próxima da certeza"*.

Invocando aspectos relacionados à moralidade e probidade administrativa, o ministro César Asfor Rocha enfatizou que a "elegibilidade" está sujeita, além da Lei das Inelegibilidades, ao que preconiza a Constituição Federal. *"Os casos legais complementares de inelegibilidade dos cidadãos têm por escopo preservar valores democráticos altamente protegidos, sem cujo atendimento o próprio modo de vida democrático se tornará prejudicado, ou mesmo inviável"*, asseverou.

E continuou: *"Esses valores são a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do ônus público representativo político, apurados na análise da vida pregressa do postulante, bem como da normalidade e legitimidade do processo eleitoral"*.

O ministro afirmou ainda que não se pode admitir um simples "aventurismo jurídico", nem uma "atitude passiva da Justiça Eleitoral", de quem tenta reverter um pedido de rejeição de contas.

Em defesa da sua tese, o ministro-relator argumentou que *"...para aplicação da referida súmula, razoável que a ação anulatória, proposta antes da impugnação ao registro do candidato que teve suas contas rejeitadas por irregularidade insanável em decisão irrecurável do órgão competente, seja idônea para que possa repercutir favoravelmente ao postulante do registro, na esfera eleitoral."*

Invocou ainda que *"... tanto quanto aos cargos providos por concurso público (art. 37, I da CF), como quanto aos preenchidos por processo eleitoral (art. 14 da CF), a Constituição estabelece requisitos indispensavelmente exigidos aos que pretendem essas investidas, de modo que a garantia do livre acesso há de ser entendida dentro das limitações legitimamente normatizadas."*

E acrescentou que, em relação *"...aos cargos eletivos, a elegibilidade do cidadão está submetida, como se sabe, a requisitos fixados na própria Constituição, sob a forma de condições de elegibilidade, tal como se vê no seu art. 14, § 3º, bem como nos § 5º a 8º do mesmo dispositivo constitucional; entretanto, a elegibilidade está, ainda, submetida a outros requisitos, estabelecidos por Lei Complementar, qual se preconiza no art. 14, § 9º da CF."*

Ressaltou que a referida orientação sumular consagrou *"...como era de se esperar, a proteção da presunção de inocência das pessoas, sendo certo que essa garantia constitucional, com certeza, merece e deve ser constantemente lembrada e preservada, máxime quando se sabe que não poucas iniciativas de que resultam inelegibilidades são, muitas vezes, movidas ou inspiradas em motivos rigorosamente subjetivos."*

Conforme assentou, entretanto, o eminente ministro, *"...estudando-se com atenção o teor do verbete sumular em apreço, se verá que não esteve no seu propósito admitir que qualquer ação desconstitutiva da decisão de rejeição das contas tenha a eficácia de afastar a inelegibilidade que decorre da própria rejeição;"* mas somente aquela *"...capaz de elidir ou afastar a inelegibilidade cogitada seja somente aquela que reúna, já na dedução da sua inicial, requisitos tão manifestos quanto ao seu êxito, que praticamente geram, no espírito do julgador, uma convicção próxima da certeza."* (grifos do original)

² Integra da decisão pública no site do TSE (www.tse.gov.br)

Acentua que *“..., com a devida reverência, que não se deverá atribuir a uma ação ordinária desconstitutiva de decisão administrativa de rejeição de contas, que não se apresente ornada de plausibilidade, aquela especial eficácia de devolver ao cidadão a sua elegibilidade, sob pena de se banalizar o comando constitucional do art. 14, § 9º, que preconiza a proteção da probidade administrativa e da moralidade para o exercício de mandato eletivo.”*, lembrando que o juiz da ação de cognição comum *“...poderá (e mesmo deverá) outorgar a tutela cautelar, se tiver por presentes os seus requisitos, quais sejam, o fumus boni juris e o periculum in mora, cujos conceitos ou realidades são menos severos do que os da tutela antecipada e os da ordem de segurança.”*

Em síntese, o ministro procurou fazer uma releitura da precitada súmula, a partir dos superiores comandos e valores constitucionais, de modo que a Justiça Eleitoral saísse da posição de passividade, de mera aceitante da simples promoção judicial, e adotasse uma atitude proativa, procedendo uma *“...análise da idoneidade da ação anulatória”*, que *“...é complementar e integrativa à aplicação da ressalva sumulada, de forma que a Justiça Eleitoral tem o poder-dever de velar pela aplicação dos preceitos constitucionais de proteção à probidade administrativa e moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º, CF/88).”*

No específico caso que analisou, anotou o ministro-relator uma série de irregularidades cometidas pelo demandante que conspiravam contra a possibilidade de êxito da ação proposta, dentre as quais, a omissão do dever de prestar contas, conforme ressaltou o Tribunal de Contas em seu julgamento. Além do mais, outros fatores, como a interposição tardia da ação, já que o Acórdão condenatório da Corte Estadual de Contas foi proferido em 2004 e somente em 2006, um dia antes do término do prazo para requerimento de registro de candidatura, foi interposta a ação, denotando claramente o manifesto intento do demandante em *“...driblar a inelegibilidade disposta em lei.”*, Evidenciando *“...não só o descaso em relação à desaprovação das contas, mas também a burla ao objetivo da lei, tornando letra morta o disposto no artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.”*

Por fim, concluiu o ministro que a ressalva constante do art. 1º, inciso I, da alínea 'g', da LC 64/90, no sentido de que ficaria suspensa a inelegibilidade do pretendente a candidato na eventualidade de ser a questão submetida ao Poder Judiciário, *“...deve ser compreendida nos casos de deferimento de liminar ou tutela antecipada, sob pena de, assim não sendo, tornar inócua e submissa a competência dos Tribunais de Contas e*

o poder de auto-exequibilidade dos atos da Administração Pública.”

Se tivesse prevalecido a interpretação até então adotada, além de contrária ao princípio da razoabilidade, representaria verdadeira ofensa à independência entre as instâncias, pois alçaria a esfera judicial a um patamar superior à órbita administrativa pelo tão-só fato de ter sido aquela acionada sem emissão de nenhum juízo sobre ato legitimamente emitido por órgão com estatura constitucional.

É inegável que a interpretação anteriormente abonada pela Justiça Eleitoral, relativamente ao dispositivo precitado, representava desprestígio das deliberações das Cortes de Contas. No entanto, a nova exegese que lhe foi imprimida reforça o fato de que as decisões das Cortes de Contas devem ser necessariamente motivadas, notadamente em sede de julgamento irregular de contas, sob pena de, ao serem submetidas ao crivo do Poder Judiciário, virem, de plano, novamente a se tornar inócuas.

Por fim, para que eventuais irregularidades apontadas nas deliberações das Cortes de Contas sejam qualificadas como insanáveis, é importante que se demonstre a conexão daquelas, em tese, com a prática de improbidade administrativa, sob pena de o órgão competente da Justiça Eleitoral ficar impedido de proclamar a inelegibilidade tal como prevista na legislação de regência.³