

# INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS À LUZ DA SÚMULA Nº. 01 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.

F. A. NASCIMENTO<sup>1</sup>, D. A. GEMELLI<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Acadêmico do 9º Período do Curso de Direito CEULP/ULBRA e membro pesquisador do GEDA

E-mail: flavioan01@gmail.com

<sup>2</sup>Doutora em Direito Público, Professora de Direito Administrativo do Curso de Direito do CEULP/ULBRA e Coordenadora do GEDA, E-mail: dag-gemelli@hotmail.com

## IX Jornada de Iniciação Científica do CEULP/ULBRA

**RESUMO:** Trata a presente pesquisa acerca da inelegibilidade de gestor público, decorrente da rejeição de contas por prática de irregularidade insanável. O foco principal dos estudos será a Súmula nº 01 do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, bem como o entendimento jurisprudencial, emanado da mesma corte, a partir de 2006 após o julgamento do Recurso Ordinário nº 912, de 13.09.2006. Será analisando, de forma objetiva, se a existência de dois entendimentos, firmados pelo mesmo órgão, é capaz de comprometer a atividade do julgador originário e a segurança jurídica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inelegibilidade; Rejeição de Contas; Súmula nº. 01 do TSE.

**INTRODUÇÃO:** O advento de inúmeros casos de improbidade administrativa, ocorridos na atualidade, tem sido motivo de repúdio social, vez que inúmeros gestores eleitos pelo povo desrespeitam completamente a confiança que lhes foi conferida. Neste contexto, a existência de órgãos de controle externo é de fundamental importância para o controle de gastos públicos efetuados por esses maus gestores. No entanto, é latente que, embora estes gestores tenham suas prestações de contas rejeitadas devido a irregularidades insanáveis, conseguem frequentemente, voltar à atividade política. Muito embora no Brasil nenhuma sanção possua caráter perpétuo, percebe-se que o maior penalizado em todo este contexto é o cidadão. E, em atenção a tais fatos o TSE em 2006 adotou entendimento jurisprudencial, com vistas principalmente na moralidade administrativa e no dever de probidade. No entanto, sua decisão confronta com um entendimento utilizado pelo mesmo órgão por mais de 15 anos e que veio a dar ensejo a súmula nº. 01 do TSE, que por sua vez ainda continua em vigor.

**MATERIAL E METODOS:** O presente artigo é resultado parcial das atividades e pesquisas realizadas por intermédio do GEDA - Grupo de Estudos de Direito Administrativo, vinculado ao Curso de Direito do CEULP/ULBRA, realizadas em reunião quinzenal. Para o desenvolvimento da presente pesquisa foi adotado o método dedutivo. Do ponto de vista dos procedimentos técnicos a pesquisa é bibliográfica fundamentada em estudos doutrinários já publicados, entendimentos jurisprudenciais de caráter relevante e na legislação aplicada ao assunto. Buscou-se também a pesquisa em periódicos e artigos publicados na internet.

**RESULTADOS E DISCUSSÕES:** Os direitos políticos, a todos garantidos pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14 e seguintes, permitem ao cidadão o exercício concreto nos negócios políticos do estado. Nestes artigos encontram-se disposições acerca do exercício do voto listando ainda alguns casos de inelegibilidade. No entanto, o art. 14 em seu § 9º prevê que “*Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade*”. Assim, foi editada a Lei Complementar nº 064, de 18 de maio de 1990, e dentre os diversos casos de inelegibilidade, está previsto a rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, conforme a redação de seu artigo 1º, inciso I, alínea “g”, *in verbis*:

**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 artigo supramencionado tem sido nos últimos anos uma das causas mais frequentes de arguições pelos candidatos e pelo Ministério Público Eleitoral, pois o seu conteúdo está direcionado para o dever de probidade e moralidade dos atos do gestor público.

As contas públicas, que darão ensejo a esta inelegibilidade, são aquelas em que o Poder Legislativo com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas proferem julgamento pela rejeição das contas do gestor público. Bem como aquelas em que os Tribunais de Contas proferem julgamentos de caráter terminativo.

Esta fiscalização das contas dos exercentes de cargos públicos possui como finalidade básica dar transparência aos gastos realizados com dinheiro público verificando se os mesmos foram feitos de acordo com as leis existentes, bem como se não houve desvio de recursos ou de finalidade pública.

No que se refere à inelegibilidade decorrente de irregularidade insanável, CANDIDO (1999) explica que é aquela “cometida, definitivamente não pode ser mais corrigida. Ela é insuprível e acarreta uma situação de irreversibilidade na administração pública e de seus interesses, além de se caracterizar como improbidade administrativa”. Pressupondo principalmente atos de má-fé do administrador público como desvio de verbas, fraudes em licitações etc. Já por decisão irrecurável, deve-se entender aquela que não existe mais recursos para combatê-la, seja devido a exiguidade das vias legais de impugnação ou do prazo legal para revisão da decisão. Para MICHELS (2006) “a decisão irrecurável de que se refere o legislador é do órgão administrativo, no caso dos Tribunais de Contas (...) a quem compete o julgamento das contas da administração direta ou indireta”. Desta forma, após o julgamento de inúmeros recursos o Tribunal Superior Eleitoral, apoiado no art. 1º da Lei nº 064/1990, editou em setembro de 1992 a súmula nº. 01, fixando o entendimento de que “proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade”.

A edição desta súmula pelo TSE, foi pautada no princípio da presunção do estado de inocência previsto no artigo 5º LVII, da Constituição Federal de 1988, bem como no princípio que garante a todos o socorro ao poder judiciário quando existir lesão ou ameaça a direito, disposto no inciso XXXV do mesmo artigo. Nesse sentido, é interessante transcrever o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

Candidatura. Rejeição. Contas. Câmara Municipal. Propositura. Ação. Desconstituição. Decisão. Anterioridade. Impugnação. Registro. Inelegibilidade. Art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90. Inexistência.

1. Pacífica a jurisprudência do TSE no sentido de que a propositura da ação desconstitutiva da rejeição de contas, em data anterior à impugnação do registro da candidatura, atrai a incidência da ressalva da alínea g, inciso I, art. 1º, da LC nº 64/90.

2. Firmado, também, o entendimento de que não compete à Justiça Eleitoral aferir a idoneidade da ação desconstitutiva, bastando, para suspender a inelegibilidade, tão somente, a mera propositura da referida ação. Aplicação da Súmula – TSE nº 1.

3. Enquanto não houver trânsito em julgado da ação proposta contra a decisão que rejeitou as contas, permanece suspensa a inelegibilidade prevista na alínea g, inciso I, art. 1º da LC nº 64/90. (REsp. 23.137. Relator Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos. Publicado em sessão de 05 de outubro de 2004)

Com este julgado, mesmo com as contas públicas rejeitadas pelo órgão fiscalizador competente, bastava aos gestores públicos o ajuizamento de uma ação desconstitutiva antes do pedido de registro de candidatura, para suspender os efeitos da inelegibilidade prevista pela Lei Complementar nº. 64/1990. Esse entendimento fazia com que na maioria das vezes, o gestor público ímprobo se mantivesse impune, não respondendo por seus atos. Vez que, devido à demora no julgamento da ação desconstitutiva pelo órgão judicial, facilmente se escoava o prazo de 5 (cinco) anos previsto na Lei Complementar como sanção pelos atos cometidos.

Tal entendimento vigorou até agosto de 2006, e apesar de ainda não ter sido revogado, o atual posicionamento do órgão encontra-se em linha contrária ao que fora sumulado, voltando-se principalmente à moralidade administrativa e ao dever de probidade a que está pautado o administrador público.

Tendo em vista que o TSE em recentes Acórdãos prolatados, tem se posicionado no sentido de que a mera propositura da Ação Desconstitutiva, sem que haja a concessão de provimento liminar ou tutela antecipada, não possui mais a capacidade de suspender por si só a decisão a qual veio a tornar o gestor inelegível. Muito embora nem todos os seus julgados tenham se balizados por este novo entendimento. A esse respeito recorre-se aos ensinamentos de Antônio Roque Citandini (*internet*, 2008), que explica:

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 oportuno, mencionar a deliberação do referido órgão:

Recurso Especial Eleitoral. Registro de Candidatura. Recebimento Como Recurso Ordinário. Inelegibilidade. Rejeição de Contas. Art. 14, § 9º, Constituição Federal de 1988. Não-Provimento.

1. Em se tratando de discussão a respeito de inelegibilidade para fins de registro de candidatura, aplica-se o princípio da fungibilidade, recebendo-se o recurso especial como ordinário. Precedente: REspe nº 20.366/DF, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, sessão de 30.9.2002.
2. O pedido de reconsideração ou de revisão de contas, bem como as ações ajuizadas na justiça comum, devem estar acompanhadas de liminar ou de antecipação de tutela, com deferimento anterior à solicitação do registro de candidatura, para que se afaste a inelegibilidade.
3. De acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, "(...) o recurso de revisão não afasta a inelegibilidade, salvo se a ele tiver sido concedido efeito suspensivo pela Corte, a quem incumbe seu julgamento (...)” e "(...) a insanabilidade das irregularidades que causaram a rejeição das contas pode ser aferida pela Justiça Eleitoral nos processos de registro de candidatura”. (RESPE Nº 26942 Min. JOSÉ DELGADO).

No entanto embora sejam de fundamental importância para a sociedade, tais decisões possuem o condão de afastar provisoriamente os maus gestores de ingressarem na atividade pública, essas deliberações do TSE emergem no meio jurídico contrariando o próprio entendimento do órgão que veio a dar ensejo à súmula nº 01, a qual dispõe que a inelegibilidade fica suspensa com a propositura da ação desconstitutiva da decisão que veio a rejeitar as contas, desde que anterior à impugnação.

A importante pergunta que se faz é se tais deliberações estariam comprometendo a segurança do ordenamento jurídico que foi outrora fixada com o advento da referida sumula. Posto que, nem todos os registros de candidatura são feitos diretamente no TSE, devendo-se levar em consideração principalmente que as decisões dos órgãos superiores, quando sumuladas, possuem como função básica orientar o julgador originário no sentido de mostrar-lhe o caminho para decisões controversas.

Sendo, desta forma, inviável uma orientação nos parâmetros atualmente fixados, uma vez que, não existe possibilidade de um Tribunal Superior Eleitoral deliberar a solução para uma situação complexa, vez que suas decisões estão sendo proferidas de forma controversas. Não bastando para tanto, justificar que estamos diante de uma nova interpretação de uma sumula que possui a qual não possui dubiedade em sua interpretação. Admitir uma situação neste sentido seria por em risco o ordenamento jurídico, posto que, embora existam hoje decisões situadas de forma contrária à súmula, ainda existem no mesmo órgão decisões proferidas seguindo a orientação da mesma sumula que ainda não fora revogada.

Tendo em vista a ocorrência destes fatos, faz-se importante destacar que, determinado partido político impetrou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental questionando a suspensão de direitos políticos sem trânsito em julgado das ações que visam desconstituir a decisão que rejeitou a contas, vez que para a legenda:

(...) “as decisões questionadas violam o princípio da segurança jurídica. As decisões trazidas à baila destoam entre si: no sentido da possibilidade de cassar direitos políticos antecipadamente e outras em sentido contrário”. Por meio da ação o partido sustenta, ainda, “que as decisões afrontam o princípio do devido processo legal, da presunção da inocência, além de desrespeitar os artigos 15, III e IV e 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988. (ADPF 164/2009 Relator Min. Ellen Gracie).

Desta forma, observa-se que as controvérsias trazidas com as novas manifestações do TSE, ensejaram inúmeras ações as quais se fundamentam vez em uma linha de posicionamento vez em outra, dependendo basicamente de que lado encontra-se a parte reclamante.

**CONCLUSÕES:** Ante o exposto, embora a pesquisa não esteja concluída, haja vista que os conflitos existentes nos entendimentos jurisprudenciais necessitam de um estudo mais aprofundado, a fim de buscar-se de forma correta o verdadeiro sentido da nova orientação emanada do TSE. E considerando os objetivos propostos na presente pesquisa, é possível perceber que as decisões ora prolatadas, contrariam de forma literal o sentido da súmula em análise, buscando principalmente trazer à baila o dever de probidade e moralidade administrativa a que se deve pautar todo e qualquer administrador público. Essas decisões prestigiam principalmente a ação dos órgãos de controle externo, que dentro de suas atribuições constitucionais e no exercício de seus deveres funcionais específicos, após análise técnica e minuciosa foi constatada irregularidade insanável manifestam-se pela rejeição das contas do gestor.

No entanto, a fixação de decisões contrárias a um entendimento que por longos anos veio a balizar a atividade dos órgãos judiciários, sem que fosse primeiramente revogada a súmula nº 01, que constitui o parâmetro principal do ordenamento, pois compromete a atividade decisória dos órgãos que se encontram vinculados a este Tribunal Superior. Posto que, a existência de dois entendimentos jurídicos aplicados ao tema, poderá causar ao julgador dúvidas as quais poderão comprometer o princípio constitucional da segurança jurídica, outrora buscada pela parte que veio socorrer-se do poder judiciário, a fim de que este

aprecie lesão ou ameaça a direito pátrio. Nesse sentido, muito doutrinadores entendem que não há que se falar em revogação da aplicabilidade da Súmula nº 01, mas sim a análise das diversas jurisprudências editadas pelo TSE.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal Federal. ADFP 164/2009. Relator Min. Ellen Gracie. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento>. Acesso em 20 de fev de 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental desprovido. Processo nº AgR-REspe 26.942-TO. Relator: Ministro José Augusto Delgado. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/home/push.htm>. Acesso em 20 de fev de 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial provido. Processo nº RESPE 23.137. Relator: Ministro Carlos Mario da Silva Veloso. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/home/push.htm>. Acesso em: 20 de fev de 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 064, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm). Acesso em: 10 de fev. 2009.

CANDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Edipro, 2001.

CITANDINI, Antonio Roque. **A inelegibilidade por Rejeição de Contas**. Disponível em: [http://www.tce.sp.gov.br/artigos/2008-04-23-a\\_inelegibilidade\\_por\\_rejeicao\\_de\\_contas.pdf](http://www.tce.sp.gov.br/artigos/2008-04-23-a_inelegibilidade_por_rejeicao_de_contas.pdf). Acesso em 15 de fev de 2009.

CORDEIRO, Vinicius. **Da inelegibilidade por rejeição das contas do administrador publico**. Disponível em: [http://www.vinicius.cordeiro.adv.br/nov\\_interpret\\_sumula1\\_tse.doc](http://www.vinicius.cordeiro.adv.br/nov_interpret_sumula1_tse.doc). Acesso em 15 de fev de 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA, Pinto. **Código Eleitoral Comentado**. São Paulo: Atlas, 2005.

MICHELIS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97**. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.