

**CONSIDERAÇÕES
SOBRE A
INELEGIBILIDADE,
FACE À
REJEIÇÃO DE CON-
TAS (O ART. 1º, I, G,
DA LEI COMPLE-
MENTAR Nº 64/90,
COM A REDAÇÃO
DADA PELA LEI
COMPLEMENTAR
Nº 135/10)**

CONSIDERATIONS
ABOUT INELIGIBILITY
FACE THE REJECTION
OF ACCOUNTS (ART. 10,
I, G, COMPLEMENTARY
ACT No. 64/90, WITH
WRITING BY COMPLE-
MENTARY ACT Nº 135/10)

*Francisco de Queiroz Bezerra Ca-
valcanti*¹

Resumo:

Há a premente necessidade de se definir os exatos campos de atuação da corte de contas e os limites do controle jurisdicional daquelas cortes, sobretudo diante da questão das

inelegibilidade, evitando-se descabidas superposições e repetições procedimentais, que só favorecem aqueles violadores da ordem jurídica, beneficiados, muitas vezes, por medidas pretensamente acautelatórias de direitos, mas, de fato, protetoras, por via indireta, de ilicitudes dos mais variados matizes.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Inelegibilidade. Lei Complementar 135/2010.

Abstract:

There is a pressing need to define the exact fields of action of the court of accounts and limits of judicial review of those cuts, especially on the issue of ineligibility, avoiding unreasonable procedural overlaps and repetitions, which only favor those who have violated the law, benefit, often by measures allegedly acautelatórias rights, but in fact protective, by indirect means, of illegal activity of many different hues.

Keywords: Court of accounts. Ineligibility. Complementary Act 135/2010.

1. INTRODUÇÃO.

Inicialmente, devem ser tecidas algumas considerações sobre a atuação das Cortes de Contas e o controle judicial sobre essa atividade (CAVALCANTI, 2007, p.7 *et seq.*).

O sistema brasileiro de controle sobre as contas pú-

¹ Juiz do TRF da 5ª. Região. Juiz do TRE/PE. Professor Titular da Faculdade de Damas e da UFPE

blicas e sobre a legalidade e a constitucionalidade da atuação dos administradores públicos alcançou, com a Constituição Federal de 1988, extensão e densidade inexistentes em qualquer das Cartas Constitucionais precedentes.

Esse fato, de grande relevo, trouxe consigo consequências não menos importantes, relacionadas com a necessidade de efetividade e eficácia dos novos e ampliativos comandos constitucionais. O insucesso parcial na efetividade das normas e princípios constitucionais transformaria o Texto de 1988 em “constitucionalizador” de frustrações, muito mais que um assegura-dor de direitos e obrigações.

O singelo estudo que ora se apresenta é fruto da reflexão que se faz, a partir dessa preocupação, em relação à atuação das Cortes de Contas² no Brasil, à efetividade dessa

ação, muitas vezes dificultada e esvaziada pelo controle judicial, necessário para cumprimento do art. 5º. da CF/88, mas que, exercido de modo equivocado, além das balizas controladoras traçadas na Constituição, excessivo, imiscuindo-se no âmago do ato da Corte de Contas, deixando de ser ato de controle jurisdicional, para ser ato substitutivo, torna-se nocivo e postergador da efetivação do cumprimento dos papéis de outros órgãos constitucionais. Tal postura, comum e reiterada, do Judiciário brasileiro tem contribuído para a perda de eficiência, de eficácia e de efetividade dos controles exercidos pelos órgãos constitucionais especializados nas matérias das contas públicas e da regularidade e legalidade de atos e procedimentos administrativos no âmbito dos três Poderes.

A partir dessa constatação, urge buscar soluções para assegurar o cumprimento dos preceitos constitucionais que ampliaram as atribuições dos Tribunais de Contas, sobretudo em momento no qual multiplicam-se os negócios jurídicos firmados pelo Estado, que

² Expressão aqui utilizada para o conjunto representado pelo Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados, Tribunais Estaduais de Contas Municipais e Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

abandona paulatinamente a sua vertente de empreendedor, de agente da atividade econômica, para ser incentivador, regulador, financiador de atividades exercidas por particulares³. Surgem novas figuras, e novas facetas das antigas se desnudam, para controle a

partir de novas perspectivas⁴. Essas ampliações, motivadas, inclusive, pela necessidade de controle principiológico (não se olvide a inserção de grande número de princípios, explícitos e implícitos, no vigente Texto Constitucional), alargam também o leque de possibilidades de choque de interpre-

³ “[...] sistematizando, de modo bastante simples, pode-se utilizar como ponto de partida o exame das funções básicas do Estado frente à atividade econômica e à alteração das prevalências ou prioridades. Essas funções podem ser divididas em três linhas, levando-se em conta o agir estatal: 1. O Estado como sujeito da atividade econômica, criando empresas sob seu controle, como as sociedades de economia mista, empresas públicas e respectivas subsidiárias; 2. O Estado como ente regulador, basicamente com o exercício da histórica atividade de polícia sobre as atividades econômicas, hoje ampliada para o campo da regulação normativa e da regulação administrativa (tendo, também, atividades de planejamento de caráter não vinculante para o setor privado); 3. O Estado exercendo atividades indutoras, através, por exemplo, de políticas fiscal e creditícia, no sentido de motivar atividades consideradas relevantes para o desenvolvimento econômico e social” (CAVALCANTI, 1997. p. 68).

⁴ Nessa linha, ressurgem as concessões de serviços públicos regidas pela Lei n. 8.987/95. Assomam questões de alta complexidade, como as fórmulas de cálculo das revisões e reajustes de tarifas. Preocupam as inadequadas ações dos entes responsáveis pelas regulações setoriais, incapazes de responder e corrigir atos e omissões das concessionárias. Surgem as parcerias público-privadas (PPP's). Aparecem as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP's), utilizadas, muitas vezes, para mal uso de verbas de origem pública. Mostram-se as terceirizações excessivas, trilha para violação do art. 37, I e II, da CF/88. Em relação ao Tribunal de Contas da União, a sobrecarga de serviços decorre também das distorções no federalismo brasileiro, com a grande concentração de receitas em poder da União, sobretudo a partir da proliferação das contribuições (COFINS, CSLL, CPMF, CIDE etc), gerando grande número de convênios para a execução de obras e serviços de âmbito municipal e estadual, sob controle do TCU.

tações com outros órgãos constitucionais. Daí a premente necessidade de se definir os exatos campos de atuação de cada um, evitando-se descabidas superposições e repetições procedimentais, que só favorecem aqueles violadores da ordem jurídica, beneficiados, muitas vezes, por medidas pretensamente acautelatórias de direitos, mas, de fato, protetoras, por via indireta, de ilicitudes dos mais variados matizes⁵.

2. BREVES LINHAS HISTÓRICAS SOBRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS.

Para bem se situar a questão que ora se pretende analisar, essencial se faz uma breve referência histórica à figura dos Tribunais de Contas.

O controle das contas públicas, em termos universais, ao menos em se considerando a “universalidade oci-

dental”, sempre utilizada como referência, é algo bastante antigo.

No Brasil, já no Primeiro Império, “nossos estadistas lançaram as bases principais da contabilidade pública” (MILTON, 1898, p. 493). O projeto brasileiro, especificamente, de controle remonta ao ano de 1826, mas o surgimento de uma Corte de Contas levaria ainda várias décadas para ocorrer. Houve o Projeto Alves Branco, de 1845, que, apesar do parecer favorável da Comissão de Fazenda, não foi votado em plenário, e todas as pretensões posteriores no período imperial malograram⁶.

O Tribunal de Contas da União só surgiria no nascedouro da República, e o grande nome que está a ele associ-

⁵ Acerca dos conflitos entre órgãos constitucionais, inclusive envolvendo Corte de Contas, nos principais ordenamentos europeus, merece consulta MONTORO, 1992.

⁶ Ressalta Aristides Milton que: “Em 1878, 1879, 1888 os Ministros da Fazenda instaram baldadamente pela criação de um tribunal de contas, não tanto para acompanhar a execução dos orçamentos votados, mas principalmente para por um paradeiro á desordenada aplicação das verbas de despesa pública. A monarquia passou, no entanto, sem deixar mais que esses traços quase imperceptíveis da medida que, aliás, urgentemente se reclamava” (1898, p. 494).

ado é o de Ruy Barbosa (volta-se ao Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890). A Corte foi prevista no art. 89 da Constituição de 1891 e sua instalação se deu, em seguida, em 1893. Posteriormente, foi o Tribunal de Contas da União reestruturado. Veja-se:

Em 1895 a Comissão de Finanças do Senado apresentou um magnífico projeto de reorganização, cuja estrutura se aproximava do regime belga, o qual modificado sem vantagens ou antes com prejuízo para a causa pública pela Câmara dos Deputados, se converteu no Decreto n. 392, de 08 de outubro de 1896, regulamentado pelo Decreto n. 2.409, de 23 de dezembro do mesmo ano (VIVEIROS DE CASTRO, 1912, p. 616)⁷.

A Constituição de 1934 viria a acrescer competências ao Tribunal de Contas. O

sempre lembrado Pontes de Miranda, acerca do tratamento dado a esse tema por aquela Constituição, destacava:

A Constituição de 1934 considerou-o órgão de cooperação nas atividades governamentais. Ao antigo Tribunal de Contas- que a Constituição manteve (art. 99: **é mantido**) - o Texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de **juizar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos** em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o **elemento judiciário** que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias de seus membros (PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 248) (*com negritos acrescidos*).

Defendia o grande publicista, quanto ao enquadramento da Corte de Contas, frente à teoria da tripartição de Poderes, que aquela seria órgão *sui generis* do Judiciário e órgão auxiliar do Legislativo. Em verdade, “criação posterior à teoria da separação dos Pode-

⁷ Algumas observações se impõem: *primus*, a ortografia foi atualizada; *secundus*, merece leitura o capítulo XIV da obra referida (p. 611 a 650), considerada a riqueza de detalhes e a condição do autor de Diretor do Tribunal de Contas.

res e fruto da prática, destoava das linhas rígidas da tripartição” (PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 248)..

Araújo Castro, ao comentar a Constituição de 1934, já ressaltava que o modelo de Corte de Contas brasileiro, desde a Lei n. 392/1896, nunca se enquadrou, integralmente, em qualquer dos sistemas então existentes (o tipo italiano, de registro prévio e veto absoluto; o modelo belga, de registro prévio e veto limitado; o padrão francês, de registro *a posteriori*), havendo, em verdade, um sistema misto. Já naquela época, o citado autor apresentava queixa, ainda hoje tão atual, acerca da revisão de atos das Cortes de Contas pelo Poder Judiciário⁸.

⁸ Ressaltava Araújo Castro (*destaques que não estão no original*): “Referindo-se à cobrança executiva dos alcances fixados pelo Tribunal de Contas, escreve o sr JOSÉ MATTOS VASCONCELLOS: NO QUE CONCERNE A ESTE CASO, NÃO É DE HOJE QUE A JUSTIÇA FEDERAL TEM POSTO ENTRAVES À EXECUÇÃO DAS SENTENÇAS DO TRIBUNAL DE CONTAS PROFERIDAS EM ACÓRDÃOS, EM QUE FICA PERFEITAMENTE DEFINIDA

A Constituição de 1937 não trouxe modificações, de-

A SITUAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. POR OCASIÃO DO CONGRESSO JURÍDICO REALIZADO EM 1908, O DR THOMAZ CHOCKRANE, A PROPÓSITO DAS DÍVIDAS PROVENIENTES DE ALCANCE, SUFRAGOU UMA EMENDA, QUE SE TORNOU VITORIOSA, USANDO DOS SEGUINTE TERMOS: <<**sentença do Tribunal de Contas, condenando o responsável ao pagamento do alcance, tem um processo com execução perante a Justiça Federal e longe de ser simples cobrança de dívida é a execução judicial proferida por um tribunal federal, que na espécie, procede como órgão do Poder Judiciário independente e autônomo**>>. Parecia esclarecido o assunto, senão quando o segundo Procurador da República em 1928, recebendo um acórdão condenatório, representou ao presidente do Tribunal de Contas para que se fizesse a inscrição da dívida fiscal e a remessa do título da dívida inscrita, ou da certidão autêntica extraída do livro respectivo, que provasse a liquidez e certeza da dívida, para efeito da Fazenda entrar em Juízo com sua intenção fundada de fato e de direito e assim realizar-se a cobrança judicial do alcance [...] como corrigir o desacerto? Simplesmente dando ao Tribunal a prerrogativa de executar suas próprias sentenças” (1936, p. 328).

vendo-se ressaltar, tão somente, que o elemento fático representado pela ditadura funcionou como efetivo fator de inibição para quaisquer órgãos de controle judicial e extrajudicial.

De seu turno, a Constituição de 1946 não trouxe avanços em relação aos papéis dos Tribunais de Contas. Eduardo ESPÍNOLA condensa-os do seguinte modo:

É ao tribunal de contas que incumbe acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento. Sua competência estende-se ao julgamento dos responsáveis por dinheiros públicos, assim como da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões. Os contratos e quaisquer atos de que resulte a obrigação de pagar pelo Tesouro Nacional, estão sujeitos a registro no Tribunal de Contas. Em certos casos a recusa de registro tem caráter proibitivo; em outros casos a despesa se poderá efetuar, mediante registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso para o Congresso Nacional (ESPÍNOLA, [s.d.], p. 299).

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n. 01/69 representaram período de enfraquecimento das Cortes de Contas. Tal fato é destacado por Pontes de Miranda, em seus comentários ao Texto Constitucional, quando ressaltou haver sido retirada quase toda a função **judiciária** do Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas dá parecer prévio sobre as contas do Presidente da República [...] elabora seu regimento [...] representa ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional [...] susta a execução de ato, se não se trata de contrato, mas o Presidente da República pode ordenar que se execute, *ad referendum* do Congresso Nacional. Se a despesa é resultante de contrato, ele apenas solicita que o Congresso Nacional suste a execução do ato [...] A função judicialiforme do Tribunal de Contas diminuiu, porém não profundamente (PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 255) (negrito acrescentado).

Em verdade, nesse período, as grandes restrições jurídicas aos direitos e garantias decorriam, não do Texto Constitucional, mas dos denominados “atos institucionais”, capazes de suprimir direitos e garantias fundamentais sem estarem sujeitos ao controle judicial, ou qualquer outro controle jurídico. A existência de tais atos, cuja “melhor” expressão é o Ato Institucional n. 5, serviu de relevante fator de inibição para o exercício das atividades de quaisquer instituições responsáveis por controle externo da Administração Pública. Não subsiste tal tipo de controle em regime não democrático ou, quando existe, é apenas de índole formal. Exemplos marcantes desse fato, a história republicana brasileira os tem, nos períodos de 1937/1945 e pós-1964, até a segunda redemocratização.

3. OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A Constituição de 1988 fortaleceu as Cortes de Con-

tas. Tal se pode constatar, inicialmente, a partir da forma de composição. O art. 73 do Texto Constitucional, ao estabelecer que dois terços dos membros do TCU seriam indicados pelo Congresso Nacional, enquanto o Presidente da República indica apenas um terço, sendo que dois, alternadamente, entre membros do Ministério Público junto ao Tribunal e auditores e apenas um membro a princípio estranho ao TCU, fortaleceu a Corte, em tese, assegurando-lhe maior autonomia em relação ao Executivo. Por outro lado, verifica-se uma paulatina e relevante ampliação das atividades do TCU e dos demais Tribunais de Contas do país, que têm aquele como natural e constitucional parâmetro, por força do disposto no art. 75 da CF/88⁹.

⁹ Dúvida não há de que, por força dos artigos 31 e 74 da CF/88, há uma imposição aos Estados e ao Distrito Federal no sentido da criação de Tribunais de Contas, que têm obrigatoriamente 7 (sete) conselheiros. Pertinente a crítica de José Afonso da Silva ao destacar: “Não importa que um Estado tenha 35 milhões de habitantes e uma admi-

Pode-se afirmar que, após esse longo percurso e em particular a partir da Constituição Federal de 1988, consolidaram-se as Cortes de Contas, pela importante contribuição que têm ofertado à proteção da coisa pública.

Com competência reconhecida para apreciar a constitucionalidade de leis e os atos do Poder Público (Súmula nº 347 do STF), determinando, quando for o caso, medidas acautelatórias, os Tribunais de Contas viram suas atribuições estendidas para além das discussões acerca da legalidade, da efetivação do controle contábil, financeiro e orçamentário, emergindo a competência fiscalizadora, fundada em razões de legitimidade e de economicidade.

nistração muito complexa e outro tenha apenas 300 mil habitantes, com administração mais simples. São 7 os membros, e acabou. Não são até 7. São 7, mesmo que o Estado ache muito”. Poder-se-ia acrescentar: mesmo que seja muito pouco, como é o nítido exemplo de São Paulo, ainda que se conte o Município Capital com uma Corte de Contas.

A ampliação de atuação gerou, de seu turno, o aprofundamento dos debates acerca dos possíveis vínculos entre as demais estruturas de poder (e controle pressupõe exercício de poder) na otimização da ação e, particularmente, acerca da possibilidade, em especial, de controle do controle, a dizer, de controle jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas.

A Constituição de 1988 representou uma nova era para as instituições responsáveis pelo controle externo da Administração Pública. Em muitos casos, entretanto, essa nova fase não alcançou o nível de efetividade que seria desejável. A retórica foi predominante e a pretensão de preenchimento de espaços por instituições valorizadas, em fase de expansão, geraram muitos conflitos. Nessa linha, pode-se utilizar como exemplo a situação do Ministério Público¹⁰.

¹⁰ Observem-se os conflitos do Ministério Público com as autoridades responsáveis pelo exercício da Polícia Judiciária, acerca dos poderes de investigação criminal (matéria pendente de apreciação pelo STF); da pretensão daquele órgão, acerca

Há, nessa mesma senda, a necessidade de aprimorar-se a atuação das Cortes de Contas, aperfeiçoar suas ações, torná-las mais efetivas, menos teóricas, menos retóricas, menos cerceadas pelo Poder Judiciário.

É relevante observar que a expressão **contas**, no art. 71 da CF/88, abrange o conjunto de atos que implicam em gastos, utilização de recursos, enfim, tudo aquilo que onera, obriga, tem efeitos financeiros para o conjunto do ente político (inciso I); e, também, os atos e negócios jurídicos em sentido amplo, dos administradores e demais responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluindo-se nesse conceito os dirigentes, inclusive mandatários dos três Poderes do Estado. Nesse sentido, expressamente decidiu o colendo Supremo Tribunal Federal, no julgamento

da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-MC, em 12.09.2008, onde se evidencia que a aludida expressão *contas*,

constante do *caput* do artigo, daqueles cálculos decorrentes da atividade financeira dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, que somente poderão ser objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas competente. Inciso II, do art. 71 da Constituição (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, [*s.d.*], p. 647).

Ou seja, nas situações previstas, no julgamento dos atos referidos no citado dispositivo, a manifestação das Cortes de Contas não está sujeita ao crivo do Legislativo, diferentemente da hipótese do inciso I, do citado comando normativo (art. 71).

4. A REVISÃO JUDICIAL DA ATUAÇÃO DAS CORTES DE CONTAS: O MODELO BRASILEIRO.

Por outro lado, constata-se, estatisticamente, que, em-

das quebras de sigilo fiscal, de telecomunicações; da aspiração de ajuntamento de ações coletivas para proteção, não apenas de direitos difusos e coletivos, mas também para resguardo de direitos individuais homogêneos.

bora seja relevante o controle judicial sobre os entes da Administração Pública, inclusive das Cortes de Contas, tal, muitas vezes, vem funcionando como mecanismo para evitar que maus administradores deixem de sofrer as sanções legais.

No modelo brasileiro, diferentemente de outros, como Portugal, as intervenções judiciais são extremamente amplas. Ali, o Tribunal de Contas foi inserido expressamente no sistema judicial, por força do art. 211º da Constituição vigente naquele país. Comentando, aquele dispositivo, Gomes Canotilho e Vital Moreira ressaltam que lá:

o sistema judicial não é unitário, sendo constituído de várias ordens de tribunais, separadas entre si, com a sua estrutura e regime próprios. Duas dessas categorias compreendem apenas um tribunal (o tribunal constitucional e o tribunal de contas); as demais ordens abrangem uma pluralidade de tribunais estruturados hierarquicamente (1993. p. 805).

Ressalte-se, ainda, que o art. 216º daquela Constituição estabelece que o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, possuindo funções jurisdicionais e de outra natureza (GOMES CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p.818.).

No Brasil, o caráter não jurisdicional da atuação das Cortes de Contas leva as decisões por elas tomadas a uma ampla revisão judicial. Não há como se olvidar, entretanto, que o ativismo judicial, no Brasil, vem atingindo seu auge e a tal não vem correspondendo um efetivo aprimoramento da Administração Pública. Leciona-se, hodiernamente, que:

o subsistema de controles da Administração Pública brasileira pode ser geometricamente ilustrado por uma pirâmide em cujo vértice se encontra o controle judicial, na medida em que nossa Constituição adota o sistema de jurisdição única, no qual nenhuma lesão ou ameaça de

lesão a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, seguindo-se que todo ato jurídico praticado no âmbito da função administrativa estatal, em qualquer das esferas e poderes, incluindo os órgãos de controle, das demais vertentes, estará sujeito ao controle judicial (PEREIRA Júnior, 2005, p. 89).

5. NOTA SOBRE DISTORÇÕES DO CONTROLE JUDICIAL.

Ressalta-se, inclusive, que, muitas vezes, o Judiciário funciona como indevido instrumento para evitar a efetividade das decisões das Cortes de Contas.

Se, por um lado, por vezes, as aprovações de contas de administradores têm se mostrado equivocadas – o que se constata, em alguns casos, nas ações de improbidade, nas ações civis públicas movidas pelos órgãos do Ministério Público –, em outras tantas circunstâncias, o Judiciário vem funcionando como palco para que autores de alcance contra o Erário Público, responsáveis por aplicações irre-

gulares de verbas, furtem-se de assumir as decorrentes obrigações, ou pelo menos procrastinem ao máximo o cumprimento dessas deveres. Nesse ponto, mostram-se precisas e pertinentes as assertivas de Andréas Krell, a teor do seguinte excerto:

[...] o antigo discurso da pretensa identificação da única solução justa pelos tribunais, através de um processo pretensamente neutro e meramente intelectual, pode até servir para legitimar tomadas de decisões tendenciosas, resultantes de interesses subalternos, que num sistema alopoiético como o brasileiro, sempre agem de maneira poderosa. Além disso, a discussão sobre os devidos limites da sindicância judicial dos atos administrativos discricionários deve ser acompanhada por uma análise jurídico-funcional da capacidade real dos juízes de controlar a aplicação de certos tipos de conceitos legais indeterminados nas diferentes áreas setoriais da Administração Pública [...] a justificada cobrança de um controle mais efetivo dos atos administrati-

vos a ser exercido pelos tribunais em defesa dos direitos e garantias fundamentais, não deve chegar ao ponto de querer atribuir todo poder aos juízes, sendo ingênuo pensar que as relações de poder econômico e político estratificadas numa sociedade (ainda) periférica e a falta de qualificação profissional não se reproduziriam também no âmbito do Terceiro Poder (2004. p. 48).

6. INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS: A TESE DA INAPLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR N. 135/10 ÀS CANDIDA- TURAS POSTAS PARA 2010.

Em relação à inelegibilidade, em decorrência de rejeição de contas, por força de decisão de Cortes de Contas e de seus efeitos para a pretensão de participação de candidatos, em pleitos eleitorais, várias modificações ocorreram por força da Lei Complementar n. 135/10, todas salutares, com efetividade a depender da atuação do Poder Judiciário.

Algumas observações, nessa contextura, sobre temas relacionados, devem ser tecidas, ainda que com brevidade. A primeira delas é pertinente à aplicação da Lei Complementar n. 135/10 às candidaturas postas para o ano de 2010.

A tese da inaplicabilidade foi corretamente afastada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Aqui não se cuida de lei processual eleitoral, mas de norma de conteúdo material, requisito para participar de pleitos eleitorais passivamente. Essa mesma discussão já ocorreu no passado. A referida lei complementar, que alterou a Lei Complementar n. 64/90, foi expedida, com base no comando constitucional inserido no art. 14, § 9º, com a redação dada pela Emenda de Revisão n.º 04/94, visando à proteção da *probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato, observada a vida pregressa do candidato, e da 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.*

É de extrema limitação, ou conveniência, a pretensão

de excluir da presente eleição a citada lei e, evidentemente, essa ideia não se coaduna com a melhor interpretação constitucional.

7. A LEITURA DO ART. 14 DA CF/88: NOVAS HIPÓTESES E SITUAÇÕES CARACTERIZADORAS DE INELEGIBILIDADE.

O segundo aspecto a se considerar, também de igual pauperismo, é a pretensão de olvidar que o art. 14 da CF/88 possibilita à lei complementar a extensão, a ampliação, observados os parâmetros constitucionais, de novas hipóteses e situações caracterizadoras de inelegibilidade.

Nessa linha, o legislador determinou a aplicação, também aos mandatários, do disposto no art. 71, II, da CF/88, hipótese em que o ato das Cortes de Contas, conforme já salientado, não está sujeito ao crivo político de Casas Legislativas e, na qual, a atuação da Corte não é opinativa. Como bem vem ressaltando a melhor doutrina, na hipótese desse inciso, está-se diante de um julgamento técnico, da regula-

ridade da atuação do gestor, servidor público ou agente político¹¹. A atuação das Cortes de Contas, nesse papel constitucional, repita-se, não está sujeita à chancela de qualquer Casa Legislativa.

Por outro lado, a nova lei complementar, ao referir-se, com a alteração dada ao art. 1º, I, g, da Lei Complementar n. 64/90, a ato doloso de improbidade administrativa, não exige, nem limita, o reconhecimento de atos de improbidade àquelas situações em que as Cortes de Contas, expressamente, reconheceram tal condição. *O que é relevante é que a conduta descrita se insira em uma das hipóteses de improbidade.* Não é o rótulo. Se assim fosse, o Judiciário estaria limitado em sua apreciação valorativa. Não são poucas as situações em que Cortes de Contas reconhecem irregularidade grave, caracterizadora de ações com aquela adjetivação, mas não se manifestam explicitamente, ou seja, não rotulam tal condição. Não significa que as mesmas não ocorreram.

¹¹ Nessa linha, dentre outros, (AGRA, 2008, p. 451).

Em outro vértice, não se deve atribuir a órgãos legislativos o condão de afastar tal caracterização. Tal mesquinha interpretação, lançando para as, muitas vezes, cooptadas e sem autonomia, Câmaras de Vereadores, por exemplo, reconhecerem tal caracterização, seria hilariante, se não fosse trágico, em suas consequências. Deve o Judiciário, responsável e isento, verificar as situações e decidir, sempre tendo como baliza de orientação aqueles valores jurídicos indicados no art. 14, § 9º, da CF/88.

8. O PERÍODO DE QUARENTENA ANTE A CONDENAÇÃO CRIMINAL.

Outro aspecto relevante diz com a ampliação do período de quarentena, face à condenação criminal. A Lei Complementar n. 64/90 fixava em 3(três) anos e a Lei Complementar n. 135/10 estabelece, tal período, em 8 (oito) anos. Não se pode vislumbrar nessa modificação qualquer retroatividade ou lesão a direito. Ampliou-se o universo da vida

pregressa pesquisada, e, quando aconteceu, só havia expectativa de candidaturas, e não candidaturas, ao menos escolhidas em convenções.

Nos termos da nova lei, *exempli gratia*, o prazo de 8 (oito) anos é aplicável, dentre outras situações, aos que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos seguintes crimes:

a. contra a economia popular, a fé pública, a Administração Pública e o patrimônio público;

b. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

c. contra o meio ambiente e a saúde pública;

d. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

e. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo

ou à inabilitação para o exercício de função pública;

e. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

f. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

g. de redução à condição análoga à de escravo;

h. contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

A posição perfilhada por alguns de que a inelegibilidade é *pena acessória* de condenação e, por conseguinte, o condenado anteriormente teria inelegibilidade de 3 (três) anos e não de 8 (oito), é outra tese que merece ser rechaçada, por confundir figuras jurídicas absolutamente diversas. Nessa linha, já se posicionou, corretamente, o colendo Tribunal Superior Eleitoral, em consulta da relatoria do Ministro Arnaldo Versiani. Ressaltando, como o fazem, Carlos Velloso e Walber Agra: “os requisitos inerentes à condição de elegibilidade devem ser demonstrados quando do registro de candidaturas” (2010. p. 74). A

lei complementar pode alterar os requisitos; poderia até, em tese, alguém que foi eleito, não mais poder ser elegível, com a mudança dos parâmetros, sempre nos limites fixados pelos princípios e regras constitucionais.

9. CONCLUSÕES.

A Lei Complementar n. 135/10 representa um relevante avanço, no tocante à moralidade das eleições e ao afastamento da vida pública de indivíduos cujo *curriculum vitae* recomende tal limitação. Caberá ao Judiciário, no exame da constitucionalidade dos dispositivos da norma jurídica referida, através de uma adequada interpretação, consolidá-la e lapidá-la, ou, ao revés, fazê-la definhar.

10. REFERÊNCIAS

AGRA, Walber. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ARAÚJO CASTRO. **A nova Constituição do Brasil**. 2.:

ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 2. ed. Brasília: STF, [s.d.].

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos tribunais de contas visando assegurar a efetividade do sistema. **Revista do TCU**, n. 108, Brasília: Editora do TCU, 2007.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre a atividade do Estado frente à atividade econômica. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 20, São Paulo: Malheiros, 1997.

ESPÍNOLA, Eduardo. **A nova Constituição do Brasil**: Direito Político e Constitucional brasileiro. Rio de Janeiro; São Paulo: Freitas Bastos, [s.d.].

GOMES CANOTILHO, J.J.; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 3. ed. revista.

Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

KRELL, Andreas. A recepção das teorias alemãs sobre conceitos jurídicos indeterminados e o controle da discricionariedade no Brasil. **Interesse Público**, n. 23, 2004.

MILTON, Aristides A. **A Constituição do Brasil**: Notícia histórica, texto e comentário. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.

MONTORO, Angel J.Gomes. **El conflicto entre órganos constitucionales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

PEREIRA Júnior, Jessé Torres. **Controle judicial da Administração Pública**: da legalidade estrita à lógica do razoável. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967, com a EC n. 01, de 1969**. 2. ed. São Paulo: RT, 1970, tomo III.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VELLOSO, Carlos Mário; AGRA, Walber. **Elementos de direito eleitoral**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010.

VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. **Tratado de sciencia da administração e direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Livreiro Editor, 1912.