

A REJEIÇÃO DAS CONTAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO ÂMBITO ELEITORAL



Cristina Andrade Melo

Subprocuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Diretora-tesoureira da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON).

Em sua redação original, a Lei Complementar nº 64/1990, que trata das inelegibilidades, dispunha que eram inelegíveis para qualquer cargo político aqueles cujas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas tivessem sido rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se a questão houvesse sido ou estivesse sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da data da decisão (art. 1º, I, g).

Anos mais tarde, a Lei Complementar nº 135/2010, a conhecida Lei da Ficha Limpa, de iniciativa popular, promoveu importantes mudanças na lei das inelegibilidades. Considerada um movimento importante de combate à corrupção eleitoral, a Lei da Ficha Limpa trouxe para o ordenamento jurídico novas hipóteses de inelegibilidade de candidatos a cargos políticos e alterou os requisitos de outras, mais especificamente daquela decorrente da rejeição de contas.

A inelegibilidade tem como objetivo proteger a probidade administrativa, a moralidade para 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, nos termos do art. 14, § 9º, da CR/88.

Com a nova redação da conhecida alínea g, inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, passaram a ser inelegíveis para qualquer cargo

(...) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável *que configure ato doloso de improbidade administrativa*, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido *suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário*, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

Se, por um lado, a alteração passou a exigir que a decisão de rejeição de contas seja suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário (antes bastaria o ajuizamento da ação) para que a inelegibilidade não seja aplicável, por outro, contudo, foi acrescentada a expressão “que configure ato doloso de improbidade administrativa” à redação original do projeto, tornando mais árdua sua aplicação.

A redação antiga da citada causa de inelegibilidade não exigia o ato doloso de improbidade administrativa, mas a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral já assentava que, “para que incida a inelegibilidade da questionada letra g, firmou-se na jurisprudência do Tribunal ser necessário que a rejeição das contas tenha por motivos vícios insanáveis e característicos de improbidade administrativa do responsável”.¹

¹ REspe nº 9.791/RN, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 15/9/1992.



Ou seja: a redação da alínea *g* conferida pela Lei da Ficha Limpa positivou entendimento jurisprudencial no sentido de que, para se tornar inelegível, o candidato precisa ter tido as contas rejeitadas pelo órgão competente – ou seja, o Tribunal de Contas ou o Legislativo, a depender do caso – “por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa”.

As consequências eleitorais dos julgamentos de rejeição de contas dos gestores públicos são assunto aparentemente simples, mas que podem trazer inúmeras complexidades (e por vezes perplexidades) para os operadores do Direito, sobretudo após a alteração do texto da LC nº 64/1990.

No presente artigo, busca-se uma reflexão sobre alguns dos temas problemáticos que, em última instância, acabam por incidir na própria legitimidade do processo eleitoral, como será dissertado a seguir.

O primeiro questionamento que surge, e ainda pouco explorado pela doutrina especializada que tratou do tema, diz respeito sobre o que deve ser considerado “contas rejeitadas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas” de que trata a alínea *g*, I, art. 1º, LC nº 64/1990.

De acordo com a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), os Tribunais de Contas devem disponibilizar à Justiça Eleitoral a relação dos gestores que tiveram suas contas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente. Essa relação, ou lista, como comumente denominada, é de fundamental importância para o deslinde do processo eleitoral, pois *poderá* fundamentar eventuais declarações de inelegibilidade de candidatos pela Justiça Eleitoral.

A maioria dos Tribunais de Contas regulamentou a matéria em âmbito local por meio de ato normativo específico ou no bojo do seu regimento interno. Contudo, existe uma grande discrepância entre os Tribunais de Contas a respeito da *natureza dos processos* que se enquadram no ditame legal de “contas rejeitadas”, o que pode ser explicado, entre outras razões, pela ausência de uniformidade entre as 33 Cortes de Contas do país a respeito da própria nomenclatura dos processos que nelas tramitam, fruto, por sua vez, da ausência de uma lei nacional que regule os processos de contas no Brasil, o que, de fato, seria bastante desejável.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), a questão foi regulamentada pela Resolução nº 07/2012, com as alterações promovidas pela Resolução nº 01/2018. A lista engloba tanto as *contas de gestão* julgadas irregulares por decisão do TCE/MG como as *contas de governo* rejeitadas pelo Poder Legislativo local, cujo acompanhamento é realizado pelo Ministério Público de Contas².

Posteriormente, percebendo a insuficiência da resolução para dirimir dúvidas práticas na elaboração da lista, em 20 de junho de 2018, o Pleno do Tribunal de Contas mineiro, no bojo do Assunto Administrativo – n. 1.040.490, interpretou o alcance da expressão “contas rejeitadas”.

Lastreado em entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), entendeu-se que a incidência da inelegibilidade da alínea *g*, I, art. 1º, LC nº 64/1990, não se restringe à rejeição de contas anuais relativas ao desempenho de cargos ou funções públicas, alcançando também as despesas do exercício financeiro que forem consideradas irregulares. É nesse sentido o julgamento do recurso ordinário nº 252.356, cuja ementa segue transcrita:

INELEGIBILIDADE. ALINEA G DO INCISO I DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. ALCANCE. A norma da alínea *g* do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990 não se limita à rejeição das contas anuais relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, alcançando também a glosa parcial. REJEIÇÃO DE CONTAS. Uma vez rejeitadas as contas,

2 Art. 2º. O Tribunal de Contas, no ano em que ocorrerem eleições, encaminhará ao Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG), até o dia 5 (cinco) do mês de julho, a relação dos agentes públicos que, nos 8 (oito) anos anteriores ao da realização do pleito:

I - tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas julgadas irregulares por decisão deste Tribunal;

II - tiverem suas contas de governo rejeitadas pelo Poder Legislativo.

impondo-se o ressarcimento aos cofres públicos, configura-se a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990. (Recurso Ordinário nº 252.356, Relator Min. Marco Aurélio, Publicação: Data 14/06/2011).

Do voto do ministro Marco Aurélio, relator do recurso no TSE, extraem-se as seguintes ponderações, que se transcrevem por serem absolutamente pertinentes ao tema:

Observam o disposto na alínea g do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990 e, assim, o objetivo da norma. Alude, é certo, a contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas. Evidentemente, o preceito apanha situações concretas em que, formalizada denúncia, constata-se irregularidades, como ocorreu na espécie. A interpretação teleológica direciona à conclusão de não se exigir que o pronunciamento do Tribunal de Contas tenha sido implementado em prestação de contas. Situações desconformes, verificadas ante esta ou aquela provocação, ou mesmo de ofício, pelo Tribunal de Contas, estão abrangidas pela citada norma. A não ser assim, restará potencializada a interpretação verbal do dispositivo, em detrimento da teleológica.

Assim, consignou-se que a expressão “contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas” engloba todo e qualquer ato do administrador público praticado enquanto ordenador de despesas e dos demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, cujo julgamento, à luz do disposto no art. 71, inciso II, da CR/88, aponte a prática de irregularidade insanável, independentemente da natureza processual a que esteja associado.

De fato, para fins de inelegibilidade, pouco importa o nome jurídico dado ao procedimento analisado nos Tribunais de Contas, interessando, na verdade, o conteúdo, a essência da irregularidade insanável consignada em decisão irrecorrível da Corte de Contas, seja ela proferida em sede de prestação ou tomada de contas, auditoria, inspeção, representação ou denúncia.

Em outras palavras: a irregularidade insanável não precisa ocorrer necessariamente em processos de prestação ou tomada de contas, podendo ser verificada também em outros processos em que se analisem a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública.

O entendimento adotado pelo TCE mineiro é o que melhor se coaduna com interpretação teleológica da alínea g, inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, pois o que importa, para fins de inelegibilidade, é a prática de irregularidade insanável, o que é possível de se aferir não apenas no bojo da prestação de contas, mas em processos de outras naturezas.

Como segundo questionamento, indaga-se a respeito da competência para julgar as contas e declarar a inelegibilidade. Tradicionalmente, doutrina e jurisprudência eram acordes no entendimento de que competia aos Tribunais de Contas o julgamento das contas de gestão dos gestores públicos de modo geral e ao Poder Legislativo das contas de governo, mediante parecer prévio exarado pela Corte de Contas, conforme inteligência do art. 71, incisos I e II, CR/88.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do recurso extraordinário nº 848.826, realizado em 10 de agosto de 2016, definiu como tese de repercussão geral que, para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, a apreciação das *contas de prefeito*, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.

Por sua vez, precedentes do TSE asseguram que as teses firmadas pelo STF no julgamento dos recursos extraordinários nº 848.826/DF e nº 729.744/DF – quanto a ser competente a Câmara para julgar contas de governo (anuais) e de gestão de prefeito – se aplicam apenas às hipóteses envolvendo recursos oriundos exclusivamente da própria municipalidade.³

³ REspe 4503, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, 15/12/2016.

Portanto, para fins de inelegibilidade da alínea *g*, a competência para julgar uma tomada de contas que verse sobre um convênio de repasse de recursos estaduais a um município e que tenha o prefeito como ordenador de despesa – natureza de processo bastante comum no âmbito do controle externo – continua sendo dos Tribunais de Contas.

Quanto à declaração de inelegibilidade, Marilda de Paula Silveira qualifica como “histórico o entendimento de que incumbe à Justiça Eleitoral, no registro da candidatura, o exame da natureza das irregularidades que possam ter levado à rejeição das contas públicas, a fim de ser definir a incidência da inelegibilidade”.⁴

Por isso, é importante que se diga que a mera inclusão do nome de um candidato na relação de contas rejeitadas elaborada pelas Cortes de Contas não o torna, automaticamente, inelegível. Ou seja, não basta que o gestor tenha as contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas ou pela Câmara para que se torne inelegível.

De fato, compete à Justiça Eleitoral deferir ou não o registro de candidaturas, seja *ex officio*, seja mediante impugnação, sobretudo às pertinentes às causas de inelegibilidade.⁵

Portanto, diante da rejeição das contas pelo órgão competente, o juízo de valor a respeito da caracterização ou não da inelegibilidade por rejeição de contas é da Justiça Eleitoral, sem descuidar, contudo, do alerta da Súmula nº 41/TSE: “Não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade”.

Por fim, como terceiro questionamento, necessário esclarecer a expressão que foi acrescentada à alínea *g*.

Percorrendo a jurisprudência reiterada do TSE, percebe-se que os requisitos são cumulativos, vale dizer, a desaprovação das contas deve ser decorrente de (i) irregularidade insanável que configure (ii) ato de improbidade administrativa, (iii) praticado na modalidade dolosa, ainda que genérico.

Na verdade, a análise se a irregularidade é ou não insanável é um falso pressuposto. Nos processos que tramitam nos Tribunais de Contas, as irregularidades são sanáveis durante a instrução processual, momento em que o órgão técnico interno pode sanar as irregularidades inicialmente detectadas após analisar a defesa apresentada pelo jurisdicionado e o julgador assim também o entender. Assim, as contas transitadas em julgado que forem rejeitadas certamente o serão por serem as irregularidades insanáveis, pois, se fossem consideradas sanáveis pelo julgador, teriam melhor sorte com a sua aprovação.

Nesse sentido, assim se manifestou o professor J. R. Caldas Furtado, conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão:

No âmbito do processo de contas, a expressão irregularidade sanada é comumente utilizada para se designar aquela que, apontada inicialmente no relatório técnico, deixou de subsistir no decorrer da sua instrução. Nesse passo, tem-se que, no início do processo, qualquer irregularidade pode ser sanada, que seja por razões de direito que seja por circunstância de fato; após o trânsito em julgado, não já que se falar em sanabilidade de irregularidade.⁶

4 SILVEIRA, Marilda de Paula. STF decide quem julga as contas, mas e a inelegibilidade? Jota (online), STF, Do Supremo, 7 ago. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/e-leitor-stf-decide-quem-julga-contas-mas-e-inelegibilidade-07082016>

5 GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 181.

6 FURTADO, José Ribamar Caldas. A lista dos gestores com contas irregulares: dúvidas a dissipar. Revista TCMRJ, n. 59, p. 37-42, dez. 2014. p. 39.

Outro ponto que não raras vezes gera perplexidade no aplicador do Direito é que, apesar de a dicção legal mencionar a prática de “irregularidade insanável que configure *ato doloso de improbidade administrativa*”, o TSE firmou posicionamento no sentido de que o juízo se a irregularidade insanável é caracterizadora de ato doloso de improbidade administrativa é feito pela própria Justiça Eleitoral, no bojo do processo de impugnação de candidatura, por meio de elementos constantes no acórdão que rejeitou as contas, não sendo determinante que o candidato tenha sido condenado em uma ação judicial de improbidade para ser enquadrado na alínea *g*, inciso I, art. 1º da LC nº 64/1990.

No ponto, lembre-se que, se o candidato foi efetivamente condenado por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, a causa de inelegibilidade é da alínea *l*, inciso I do mesmo artigo.

Portanto, a despeito das críticas doutrinárias sobre a violação ao contraditório e à ampla defesa pela alínea *g*, uma vez que o gestor não teria oportunidade de se defender da imputação de que teria praticado um ato de improbidade doloso,⁷ o TSE considera possível compatibilizar o dispositivo com as garantias vigentes em nosso ordenamento.

Existem alguns parâmetros utilizados pela Corte Eleitoral para declarar inelegível o candidato que teve as contas rejeitadas, por exemplo, “(i) o repasse à educação abaixo do percentual mínimo exigido constitucionalmente e (ii) a desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal constituem irregularidades insanáveis configuradoras de ato doloso de improbidade administrativa”⁸.

Isso não quer dizer que em todos os casos em que as contas foram rejeitadas pela não aplicação do percentual mínimo previsto no art. 212 da CR/88 haja incidência imediata da inelegibilidade da alínea *g*, pois o TSE analisa as circunstâncias e peculiaridades de cada caso.

Por exemplo, no Respe nº 246-59, de 27 de novembro de 2012, considerou-se que a não aplicação do percentual mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento do ensino, como exigido pelo art. 212 da CR/88, configura ato doloso de improbidade, previsto no art. 11, inciso II, da Lei nº 8.429/1992. Já no AgR-Respe nº 25.092, julgado em 24 de setembro de 2020, o TSE entendeu que, apesar de as contas do candidato terem sido rejeitadas pela ausência de aplicação do percentual mínimo em ensino, não restou configurado o dolo genérico, dadas as insignificâncias das glosas promovidas pelo Tribunal de Contas local. Nesse mesmo sentido, o Respe nº 24.881, de 17 de agosto de 2017.

Portanto, conclui-se pela importância dos acórdãos proferidos pelos Tribunais de Contas, sobretudo os que rejeitam as contas do gestor, pois estes servirão de importante baliza para a Justiça Eleitoral efetuar o enquadramento na alínea *g* e registrar – ou não – a candidatura a determinado cargo político. É essencial que sejam bem fundamentados e que façam menção às provas colhidas no curso da instrução, para que a Corte Eleitoral aja com justiça ao retirar eventuais candidatos desonestos ou má gestores do cenário eleitoral e político.

7 Por todos, vide: SILVEIRA, Marilda de Paula. STF decide quem julga as contas, mas e a inelegibilidade? Jota (online), STF, Do Supremo, 7 ago. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/e-leitor-stf-decide-quem-julga-contas-mas-e-inelegibilidade-07082016>. Acesso em: mar. 2021.

8 AgR-REspe nº 15.243, de 20/04/2017.

