

PARECER (*)

Autos n. ***/2004

Impugnação de pedido de registro de candidatura

Impugnante: ***

Impugnados: ***

Trata-se de impugnação de registro de candidatura aforado pelo *** em face de *** e ***.

Juntaram os documentos de fls. 10/32.

Defesa apresentada às fls. 40/44, juntando documentos de fls. 46/54.

Diante de fatos novos não constantes, documentalmente, nos autos, o Ministério Público requereu a conversão do julgamento em diligência, requerendo, em seqüência, a juntada de documentos indispensáveis ao convencimento e desenlace da *questão*.

É o relato. Passo à manifestação ministerial.

UTILIZAÇÃO ABUSIVA DA EFICÁCIA SUSPENSIVA PREVISTA NO ART. 1º, I, G, DA LEI N. 64/90

A síntese da impugnação ao pedido de registro de candidatura cinge-se ao fato do Sr. ***, na qualidade de ex-Prefeito Municipal de *** ter tido suas contas (exercício 2000) desaprovadas pela Câmara Municipal, acolhendo parecer do Eg. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

Em sua defesa, os impugnados confirmam o fato argüido

* O Conselho Editorial deliberou publicar uma série de peças forenses onde foi firmado verdadeiro *leading case* no Estado do Amazonas relativo à tranqüila aplicação do art. 1º, inc. I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64/90 e consequente suspensão de inelegibilidade. A simples propositura de qualquer ação judicial é motivo ensejador da suspensão da inelegibilidade - conduto por onde escoam, livres para pleitear um cargo eletivo, uma infinidade de administradores ímprobos. A nova abordagem arguida pelo Ministério Público (na figura do colega Promotor João Gaspar Rodrigues) e acolhida pela Justiça (em 1º e 2º graus), não obteve êxito no Tribunal Superior Eleitoral ... (!?), nem por isso desmerece divulgação.

pelo autor, todavia, aduzem ação judicial desconstitutiva da decisão parlamentar como causa de suspensão da inelegibilidade.

A teor do art. 31, §2º, da Constituição Federal, a Câmara Municipal é o órgão competente para apreciar e julgar as contas públicas municipais, consistindo o parecer prévio do Tribunal de Contas em peça meramente opinativa. Desse modo, o órgão competente de que fala o art. 1º, inc. I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64, de 18.05.1990, é a Câmara Municipal.

Assim, se o agente que teve suas contas rejeitadas pelo órgão parlamentar municipal adentra com ação judicial visando desconstituir a decisão administrativo-política, atendendo a parte final do dispositivo legal acima referenciado, ocorre o que a jurisprudência chama de **suspensão da inelegibilidade**. No caso em apreciação, o impugnado aforou “Ação anulatória de ato administrativo/legislativo”, conforme consta em certidão cartorária de fls. 47, tendo como alvo, como não poderia deixar de ser, a decisão de rejeição das contas exercício 2000.

Atualmente, entretanto, vindo de encontro às expectativas mais nobres e democráticas de operadores jurídicos pós-88, e à cordial receptividade dos que são anteriores ao nobre texto constitucional, arma-se uma nova corrente jurisprudencial, rebelde aos abusos eschachados permitidos pela **famosa e famigerada** - para usar a expressão do Min. Sepúlveda Pertence¹ - alínea g do art. 1º, I, da Lei das Inelegibilidades, e sensível aos apelos da moralidade (e da inteligência construtiva) na interpretação e aplicação da lei.

Outro característico dessa ala pretoriana, que se avoluma dia após dia, com a adesão de novos acólitos sedentos e fascinados pela verdadeira justiça, é a sua interpretação conforme o texto da Constituição, que além de emprestar rigidez ao princípio da supremacia constitucional, opõe obstáculos intransponíveis, posto que técnico-jurídicos, aos desejos inconfessáveis do legislador (político profissional, ou quando lhe convém, advogado em causa

¹ Em: *Jurisprudência do TSE*, vol. 13, num. 4, out./Dez. 2002, p. 119.

própria) com os quais recheia o texto legal, dando, no mínimo, margem a uma interpretação que possa beneficiar seus pares no futuro, quando não, no presente mesmo. É o caso do malsinado art. 1º, I, alínea g, da Lei n. 64/90.

Dispõe o referido dispositivo:

“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”.

Eis o texto de lei que acolhe em suas dobras toda a ladineza e sem-cerimônia de políticos réprobos, que riem às ocultas ou aberta e debochadamente, diante da impotência da justiça em impedir sua entrada na arena onde se desenrola o combate eleitoral. Dado o caráter dúbio da lei, o aparelho judicial vê-se vítima inerte de ardis, maroteiras e chicanas.

Mas, e aqui entra o que os americanos (do norte, bem entendido) chamam de *construtivismo judicial*, o Tribunal Superior Eleitoral, na esteira de uma hoste ordenada de juízes luminares, empreende inteligente esforço de alinhar os dizeres da lei à letra e ao espírito da Constituição Federal. E com isso busca atender o objetivo de restringir ao nível do razoável a suspensão da inelegibilidade, reduzindo sua aplicação aos casos em que verdadeiramente o interessado demonstrou firme pretensão de desconstituir a decisão que lhe foi desfavorável, e não apenas um artifício para concorrer às eleições.

O que se vê pelo país a fora, quintessenciado no caso que ora apreciamos, é a estratégia ardilosa de aforar ações anulatórias ou desconstitutivas dias antes do ingresso do pedido de registro de candidatura, sem nenhum propósito de discutir os motivos da rejeição das contas, esclarecendo os fatos e sanando as

irregularidades, mas apenas de afastar a inelegibilidade. Numa atitude carregada não só de reprovabilidade, do ponto de vista moral, mas atentatória à dignidade da Justiça Eleitoral, que se vê guindada à mera condição de carimbar o passa-porte da impunidade, concorrendo, contra sua vontade e expectativa, para a perpetuação dos desmandos e improbidades administrativas.

Reconhecendo o desenrolar sucessivo e imoral de tal prática, é que o Tribunal Superior Eleitoral passou a (re)interpretar de forma mais inteligente e comprometida com o feitiço democrático, a suspensão da inelegibilidade, pela incidência do dispositivo legal transcrito e da Súmula n. 1 ("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").

De acordo com este novo entendimento, cujo objetivo é afastar a utilização abusiva desta eficácia suspensiva, procurou a Corte delimitar alguns aspectos para detectar o intento ardiloso e fraudulento (aquela *fraus legis*, de que fala Pontes de Miranda): 1- época em que é ajuizada a ação anulatória da rejeição de contas; 2- insanabilidade das irregularidades.

No Acórdão n. 678, Recurso Ordinário, cuja relatoria coube ao ilustre Min. Fernando Neves, vê-se um *leading case*, menos pela cronologia, do que pela qualidade do *decisum* ao alinhar os argumentos mais significativos e contundentes desta linha jurisprudencial que apregoamos. Eis a ementa:

"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.

Análise da natureza das irregularidades. Recurso ordinário. Processo eleitoral. Fase. Proximidade da eleição. Possibilidade.

1. A ação desconstitutiva ajuizada como manobra para afastar a incidência do art. 1º, I,

g, da Lei Complementar n. 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.

3. Recurso provido”².

Há outro aspecto da questão que merece ser abordado para justificar o que dissemos acima sobre a homenagem que presta o novo entendimento jurisprudencial ao princípio sacrossanto da supremacia constitucional. A Constituição Federal, em seu art. 5º, inc. XXXV, acolhe o que a doutrina convencionou chamar de *princípio da inafastabilidade do controle judicial*, com os seguintes dizeres:

“A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

A Constituição ao assegurar que toda ou qualquer lesão ou ameaça a direito não será subtraída da apreciação do Poder Judiciário, não quis ir além, e com o simples ajuizamento de uma ação anulatória de um ato jurídico (no caso, decisão da Câmara Municipal) – ainda revestido de natureza pública – suspender, de plano e sem mais, a eficácia deste ato. Todavia, embora a Constituição não tenha conferido tal eficácia ao mero exercício da ação, assim o fez a Lei Complementar n. 64/90, emprestando a famigerada e excepcional eficácia suspensiva.

Colhe-se também no Acórdão n. 12.079-TSE, de 09.08.1994, o gérmen da atual posição jurisprudencial, em especial, no valioso voto do Min. Sepúlveda Pertence:

“Alegou-se que, na linha do acórdão recorrido, seria inadmissível ao intérprete distinguir onde a lei não distinguiu, porque, afinal de contas, a famosa e famigerada ressalva da alínea g do art. 1º, I, da Lei das Inelegibilidades, mais não seria uma derivação da garantia constitucional da tutela jurisdicional.

Assim não me parece. A Constituição, ao

² Em: *Jurisprudência do TSE*, vol. 13, num. 4, out./Dez. 2002, p. 116.

assegurar que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário, não implica dar ao ajuizamento de uma ação anulatória de determinado ato jurídico – mormente do ato jurídico público – força de suspender, de imediato e só por si, a eficácia desse ato. Tanto assim é, que ainda hoje, creio que por unanimidade, confirmamos decisão do Senhor Ministro Carlos Velloso, no caso de um deputado que teve cassado o seu mandato por decisão da Câmara e, que pretendia opor-se à conseqüente declaração de sua inelegibilidade sob o único argumento de que discutia no Supremo Tribunal Federal a validade da cassação de seu mandato parlamentar. A questão se decidiu pela ocorrência da inelegibilidade, sem nos causar qualquer perplexidade.

Argumento dessa forma só para mostrar que quem emprestou essa eficácia excepcional, não à decisão judicial, mas ao ajuizamento de uma demanda, no caso específico da alínea g, foi a Lei Complementar n. 64/90, e não a Constituição.

Muito bem. Posto ante essa ressalva, o Tribunal logo se apercebeu de que sua interpretação deveria coibir a utilização abusiva desta eficácia suspensiva, de todo excepcional, que se dera ao mero exercício de direito de ação. E, ainda há dias, recordava o Ministro Torquato Jardim, começou-se a analisar caso a caso se, pela época em que fora ajuizada a ação anulatória da rejeição de contas, era ela abusiva ou não; tinha ela ou não o sentido, não de discutir – que é garantia constitucional inequívoca – em juízo a decisão político-administrativa da Câmara de Vereadores, mas simplesmente o de utilizar-se dessa ressalva da Lei Eleitoral para o fim abusivo de suspender, por um ato de pura vontade do interessado, a eficácia daquela decisão” (grifos

meus)³.

O voto do relator Min. Fernando Neves, no Acórdão referenciado, acolhido à unanimidade pelo Tribunal, destacou em conclusão, que “ **a interposição da ação desconstitutiva, tal como ocorreu na espécie, não tem o condão de atrair a incidência da Súmula n. 1 desta Corte**”⁴.

No caso que nos cabe apreciar, quase idêntico ao objeto do Acórdão acima (com a dissemelhança de que lá se tratava de um “candidato” a deputado, aqui a prefeito), o ora impugnado, Sr. ***, adentrou no dia 25 de junho de 2004, no foro local, com **Ação anulatória de ato administrativo/legislativo** contra a Câmara Municipal de ***- que em decisão político-administrativa rejeitara as contas do exercício 2000 (acolhendo parecer prévio do TCE) - alegando cerceamento de defesa. **Dez (10) dias depois, no dia 05 de julho de 2004, o ora impugnado adentra com pedido de registro de candidatura**, na fiel crença de que sua inelegibilidade houvera sido suspensa automaticamente com o mero ajuizamento da ação referida.

Deixamos consignado atrás, que o Tribunal Superior Eleitoral desfraldando novo entendimento jurisprudencial, assinala dois limites para aferir a utilização abusiva da eficácia suspensiva contida na Lei de Inelegibilidades: 1- época em que é ajuizada a ação anulatória da rejeição de contas; 2- insanabilidade das irregularidades.

O primeiro aspecto refere-se ao tempo de proposição da ação anulatória. Vejamos os fatos em suas minúcias. O Tribunal de Contas do Estado julgou as contas do ex-prefeito ***, exercício 2000, no dia 27 de fevereiro de 2003 (cf. Parecer prévio de fls. 15/16). E a Câmara Municipal de ***, acolhendo o parecer do TCE, emitiu decreto legislativo desaprovando as referidas contas no dia 10 de novembro de 2003 (cf. fls. 18).

Os fatos impõem-se e falam por si mesmos, sem qualquer outro argumento que não seja a sua ordenação cronológica e lógica. Inelegível com a decisão da Câmara Municipal, o impugnado deixou transcorrer mais de sete (07) meses (de novembro de 2003

³ Em: *Jurisprudência do TSE*, vol. 13, num. 4, out./Dez. 2002, p. 119-120.

⁴ *Cit.*, p. 121.

a junho de 2004) e só adotou uma providência judicial (no dia 25 de junho de 2004) quando faltavam **alguns poucos dias** para o encerramento do prazo para os requerimentos de registros de candidaturas em vista das eleições municipais vindouras (que ocorreria no dia 05 de julho, de acordo com o calendário eleitoral). Essa questão do lapso temporal já nos sugere um indício: estava o impugnado interessado em discutir as contas rejeitadas e suas irregularidades – já passados 07 meses - ou apenas desejoso de obter a famosa suspensão da inelegibilidade com o mero ajuizamento da ação – faltando apenas 10 dias para sacramentar sua absoluta inelegibilidade? *Qui habet aures audiendi, audiat* – quem tem ouvidos para ouvir, ouça.

É certo, portanto, que dentro da linha do TSE, assinaladora de um momento a partir do qual se presume abusivo, para efeitos eleitorais, o ajuizamento da demanda, entre 07 (sete) meses e 10 (dez) dias, o pêndulo pende para o lado dos dias, resultando numa presunção forte de que a intenção era obter, simplesmente, o efeito benéfico da suspensão da inelegibilidade.

E como numa boa causa devemos render homenagens ao princípio caboclo de que *nunca é demais repetir o que deve ser lembrado*, novamente alinhamos o que decidiu o Tribunal Superior Eleitoral: **“A ação desconstitutiva ajuizada como manobra para afastar a incidência do art. 1º., I, g, da Lei Complementar n. 64/90 não tem o condão de afastar a inelegibilidade”** (*Jurisprudência do TSE*, vol. 13, num. 4, out./Dez. 2002, p. 116).

Outro fato que causa perplexidade e estranheza, e reforça a certeza do artifício, refere-se ao fundamento da ação anulatória (cuja cópia integral consta nos autos, juntada por determinação judicial atendendo requerimento ministerial): cerceamento de defesa. Tanto no Tribunal de Contas do Estado quanto na Câmara Municipal, foi oportunizado o amplo exercício do direito de defesa. Vejamos com pormenores.

Às fls. 12 dos autos, onde consta cópia do relatório do TCE na Tomada de Contas, vê-se no terceiro parágrafo o seguinte: “O responsável [ora impugnado, sr. ***] foi notificado através do DOE de 07/03/2002 (fls. 87), DOE de 08/03/2003 (fls. 88), DOE de 11/03/2002 (fls. 89) e **Notificação n. 087/2002 –SUBCAMI de fls. 90/94**, sendo que o mesmo não pronunciou-se”.

Vemos, portanto, que no procedimento da Corte de Contas, o ora impugnado foi notificado 04 (quatro vezes), sendo três (03) através do Diário Oficial do Estado e **uma (01) pessoalmente, através da notificação n. 087/2002**. É interessante observar, dentro dessa coleta de indícios de uma *fraus legis*, o que o ora impugnado, através de seu procurador judicial, argumenta na mencionada Ação Anulatória:

“Da deflagração desse procedimento, entretanto, não foi ex-gestor/ora Demandante pessoalmente notificado – previsão que está inculpada no Regimento Interno daquela Corte de Contas. Ao revés, optou por fazê-lo pelo Diário Oficial do Estado, consoante excerto do Relatório do susodito parecer, *ipsis litteris*:

‘O responsável foi notificado através do DOE de 07/03/2002 (fls. 87), DOE de 08.03.2002 (fls. 88), DOE de 11/03/2002 (fls. 89)... sendo que o mesmo não pronunciou-se’ ” (cf. fls. 62 dos autos de impugnação).

É fácil constatar que o ora impugnado ao transcrever em sua peça o trecho do relatório do TCE, omite com reticências a parte em que consta a notificação pessoal: “...e **Notificação n. 087/2002 –SUBCAMI de fls. 90/94,...**”. Que significa isso? Mais uma vez, *qui habet aures audiendi, audiat...*

Também no âmbito da Câmara Municipal não lhe foi negada a ampla defesa. Para isso basta ler os debates prévios à decisão de desaprovação das contas. Um dos vereadores debatedores diz:

“...esclareceu que se tratava do julgamento da Prestação de Contas do Município e não da pessoa do ex-Prefeito, aliás o qual, segundo o orador foi notificado através de publicações de Editais em lugares públicos bem como oficializado no seu endereço neste município” (fls. 20).

As fls. 21, outro vereador, no mesmo debate prévio, afirma:

“...em 97 o ex-Prefeito *** conseguiu fazer com que a votação da Prestação de Contas fosse desfeita. Referente a atual, disse que tem em

mãos cinco notificações para que o ex-Prefeito se retratasse e o mesmo não se apresentou”.

Ademais, conforme informa o Presidente da Câmara Municipal de ***, Vereador ***(cf. Certidão de fls. 85) foram expedidos 03 (três) editais na cidade comunicando ao ex-prefeito *** que a prestação de contas do Exercício Financeiro de 2000, encontrava-se na Secretaria da Câmara Municipal, a fim do mesmo tomar conhecimento e apresentar defesa. Atesta ainda, a expedição de um ofício para dar conhecimento pessoal, mas o ora impugnado não foi localizado em seu endereço residencial.

A finalidade desse razoado não é adentrar no mérito da ação anulatória proposta, até por impertinência técnica, mas deixar claro que havendo irregularidades insanáveis na Prestação de Contas, o ora impugnado se satisfaz em arguir preliminares sabidamente falsas, sem se preocupar, em nenhum momento, em atacar substancialmente as irregularidades de índole constitucional apontadas e enumeradas pela Corte de Contas. Esse é mais um indício de que o intuito foi de simplesmente aforar qualquer ação com qualquer objeto, mas que de si e por si, tivesse o condão de **suspender a inelegibilidade**. Contas públicas? Irregularidades insanáveis? Nem de longe sente-se o rancido de tal desejo na peça que alberga a Ação Anulatória, que melhor seria designada, como **Ação suspensiva de inelegibilidade**, adequando-se melhor com o seu propósito processual e eleitoral.

Como já dito linhas atrás, além da época em que é ajuizada a ação anulatória da rejeição de contas, serve para aferir o uso abusivo da suspensão de inelegibilidade, as irregularidades insanáveis, com berço constitucional, encontradas no julgamento das contas. No caso em tablado, o TCE verificou, dentre outras hipóteses igualmente graves, as seguintes irregularidades insanáveis com assento na Constituição Federal:

“Que não foi aplicado o percentual mínimo de 60% (R\$ 723.012,60) dos recursos recebidos no total de R\$ 1.205.021,00 no exercício de 2000, do Fundo referido no parágrafo 1º, no pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério, contrariando o art. 60, parágrafo 5º do ADCT da CF, bem como os 40%

(R\$ 482.008,40) tendo em vista que não foi encontrada na sede da Prefeitura a documentação comprobatória das despesas realizadas no exercício de 2000;

Que não foi aplicado o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos provenientes de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o art. 212, caput da CF/88, tendo em vista que não foi encontrada na sede da Prefeitura a documentação comprobatória das despesas realizadas no exercício de 2000.

Que não foi aplicado o percentual mínimo de 7% destinado às ações e serviços de saúde, contrariando o art. 77, inciso III, parágrafo 1º do ADCT/CF (Emenda Constitucional nº 29/2000) tendo em vista que não foi encontrada na sede da Prefeitura a documentação comprobatória das despesas realizadas no exercício de 2000" (fls. 13/14).

Repetimos, então, seguindo a linha decisional do Tribunal Superior Eleitoral, **"a ação desconstitutiva ajuizada como manobra para afastar a incidência do art. 1º, I, g, da Lei Complementar n. 64/90 não tem o condão de afastar a inelegibilidade"**.

Outrossim, decidiu o TSE que:

"Proposta ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade (Súmula-TSE n. 1), SE ATACAR TODOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA"⁵.

É necessário frisar que o Tribunal de Contas é tido na sistemática jurídica brasileira como órgão auxiliar do poder legislativo, tanto que seu parecer prévio sobre tomada de contas tem natureza meramente opinativa, sem caráter vinculativo nenhum. O poder legislativo (estadual ou municipal) ao acolher o parecer desaprovando as contas do administrador público, faz

⁵ Acórdão 629, Rel. Min Sepúlveda Pertence, publ. 20.09.2002, em: *Jurisprudência do TSE*, vol. 13, num. 4, out./Dez. 2002, p. 112.

suas as razões e os fundamentos contidos no parecer.

Trazendo o traçado teórico para o âmbito prático do feito sob apreciação, se nos afigura claro que o ora impugnado, em sua Ação anulatória, não atacou todos os fundamentos da ação recorrida (insista-se, fundamentos do parecer prévio do TCE, acolhidos na decisão político-administrativa da Câmara municipal), deixando intocadas as irregularidades insanáveis apontadas no multi-citado parecer prévio.

**“Irregularidades de natureza insanável,
com visto de improbidade administrativa.
Inelegibilidade caracterizada.**

**A inelegibilidade da alínea g do inciso I da
LC n. 64/90 decorre de decisão irrecorrível do
órgão competente por irregularidade insanável,
não estando condicionada à existência de ação
por improbidade”⁶.**

No julgado acima, o relator ressalta **“que pode a Justiça eleitoral aferir a insanabilidade das irregularidades que levaram à rejeição das contas”** (cit., p. 366). Sem esquecer também que no julgado trata-se de “desvio de verbas da saúde” (p. 364), irregularidade insanável coincidente com uma das detectadas pelo TCE/AM nas contas do ora impugnado (transcrito acima).

Assim sendo, por tudo quanto foi exposto, o Ministério Público manifesta-se pela procedência da ação de impugnação do pedido de registro de candidatura de ***, indeferindo-se o registro formulado.

***, 13 de agosto de 2004

JOÃO GASPAR RODRIGUES

Promotor de Justiça Eleitoral

⁶ Acórdão 19.027, Rel. Min Fernando Neves, publ. 26.10.2000, em: *Jurisprudência do TSE*, vol. 12, num. 4, out./Dez. 2001, p. 362.