Novas regras de inelegibilidade devem fazer prevalecer princípios legais

Ser um Estado Democrático de Direito consiste, sobretudo, no respeito à participação popular no Governo. A democracia, oriunda da junção dos termos *demo* e *kratos*, nada mais é senão a participação do povo, direta ou indiretamente, na tomada de decisões políticas.

A Constituição Federal brasileira prevê, dentre outros mecanismos da saudável participação popular direta, a possibilidade da comunidade apresentar, observadas certas premissas, propostas legislativas. O parágrafo segundo do artigo 61 da *Lex Mater* é claro ao dispor:

"Art. 61. § 2º – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles".

Justamente na esteira desta regra constitucional, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar 518/2009, com o objetivo de alterar diversos dispositivos da Lei Complementar 64/1990, que conforme ementa, dentre outras providências, "estabelece casos de inelegibilidade e prazos de cassação". Após tramitação na Câmara dos Deputados, a proposta – e eis aí seu maior mérito – ensejou forte mobilização dos mais diversos setores da sociedade e, enfim, a condensação da matéria, com a aprovação de Emenda Substitutiva Global a outro projeto, mais antigo (Projeto de Lei Complementar 168/1993), cujo objeto se confundia com a iniciativa popular. De efeito, havia diversos projetos de lei complementar tramitando com este mesmo fim e, por isso, optou-se por julgá-los prejudicados, adequando-se o primeiro projeto às demais proposições que se sucederam.

Aprovada a Emenda Substitutiva Global pela Câmara dos Deputados no dia 11 de maio de 2010, o projeto foi posto à aprovação pelo Senado Federal, através do Projeto de Lei da Câmara 58/2010. Também aprovado pelo Senado em 19 de maio de 2010 e sancionado pelo Presidente da República, o projeto convolou-se na Lei Complementar 135/2010, publicada em 07 de junho de 2010 e que entrou imediatamente em vigor, por conta de disposição expressa (art. 5.º da referida lei).

Em 10 de junho de 2010, o Tribunal Superior Eleitoral, provocado através da Consulta 112.026, manifestou-se no sentido de que as regras trazidas pela Lei Complementar 135/2010 possuem eficácia imediata: ou seja, devem ser aplicadas já nas iminentes eleições de 2010.

O Projeto de Lei Complementar, conhecido popularmente como "Ficha Limpa", alterou, significativamente, fundamentais regras do Direito Eleitoral. O aumento do tempo de inelegibilidade para oito anos e a possibilidade de se tornar inelegível apenas com decisão de órgão colegiado – sem necessidade de se aguardar o trânsito em julgado da decisão – são dois exemplos cristalinos destas profundas e alvissareiras mudanças.

No entanto, há um aspecto curioso e bem pouco explorado nos debates públicos em torno da proposta que se viu, finalmente, aprovada. A mencionada lei complementar também alterou os parâmetros da

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

inelegibilidade decorrente da rejeição de contas relativas ao exercício de cargos e funções públicas. Porém, em sentido contrário às demais alterações, a norma ora em vigor restringe substancialmente as hipóteses de inelegibilidade. É ver-se.

Na redação original da Lei Complementar 64/1990, a regra assim dispunha:

“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 anos seguintes, contados a partir da data da decisão;”

Com o início da vigência da Lei Complementar 135/2010, a regra da alínea “g” foi alterada para o seguinte texto:

g) 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 irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

Inicialmente, é fundamental diferenciar os processamentos do ilícito de improbidade administrativa e do crime de responsabilidade. Neste último, o rito se dá no âmbito interno da Casa Legislativa, conforme preceitua a Lei federal 1.079/1950. Já no ilícito civil de improbidade administrativa, a competência para propor a ação judicial é do Ministério Público, sendo, portanto, o Poder Judiciário – e apenas ele – competente para julgar tais condutas supostamente ímprobas, à luz da Lei federal 8.429/1992.

O fato é que a Lei Complementar 135/2010 alterou completamente a regra da inelegibilidade por rejeição de contas. E, para os estreitos objetivos desta breve análise, vamos focar apenas um aspecto específico (já que, diga-se de passagem, outra relevante modificação foi promovida neste mesmo dispositivo, ao final de sua atual redação[1]).

Anteriormente, seria apenas necessário que as contas fossem rejeitadas por irregularidade insanável para que o cidadão fosse considerado inelegível[2]. Pois bem. Com o advento da nova regra, somente será inelegível aquele que tiver suas contas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Condutas culposas, antes então suficientes para forjar uma situação de inelegibilidade, não mais se prestam para tal fim. Aqueles que tiverem suas contas rejeitadas por ato decorrente de negligência, imprudência ou imperícia estarão elegíveis, ainda que o vício daí decorrente seja insanável. Exige a lei, agora, um ato intencional e, ainda mais, qualificado: que configure improbidade administrativa.

Aliás, o parecer da comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em voto do relator, Deputado José Eduardo Cardozo, esclarece os vetores que conduziram a tal modulação:

"O principal desafio na elaboração deste projeto não está, portanto, no assumir acrítico e apaixonado de um dos lados destes dois campos de interesses antagônicos que se entrechocam, incendiando paixões e inflamando argumentos. Está na busca do equilíbrio, no reconhecimento da legitimidade dos dois campos valorativos que propulsionam o agir e o argumentar dos que se antagonizam em torno desta proposta. Está no equacionamento de uma fórmula jurídica que, ao mesmo tempo, permita à sociedade afastar do mundo político aqueles que, pelas concepções dominantes, não possuem condições subjetivas para ser investidos no exercício do mandato popular, sem possibilitar a ocorrência de ofensas ao direito de defesa, de precipitações ou de injustiças irreversíveis que poderão ser causadas tanto àqueles que legitimamente pretendam participar de disputas eleitorais, como ao direito de seus potenciais eleitores em neles votar."

Vejamos, então, os casos que envolvam Chefes do Poder Executivo. Como se sabe, o Tribunal de Contas não julga suas contas, mas apenas emite parecer prévio de caráter opinativo, inclusive quanto à natureza do vício, se sanável ou não. Cabe à respectiva Casa Legislativa o julgamento das suas contas (CF, art. 71, inciso II), observado o devido processo legal.

Ora, absurdo dos absurdos seria imaginar que a Casa Legislativa – ou tampouco o Tribunal de Contas – pudesse, durante o julgamento das contas do Chefe do Executivo, qualificar *sponte propria* a conduta do gestor como sendo um "ato doloso de improbidade administrativa". Só lhe caberia, na hipótese de identificar indícios, notificar o Ministério Público, que é o titular da ação; e só, já que também não lhe cabe julgar. Somente o Poder Judiciário pode definir, após o devido processo legal, se determinada conduta administrativa – que circunstancialmente tenha produzido um vício insanável e resultado em rejeição de contas – configura, ou não, ato doloso de improbidade administrativa; também para fins do que agora estabelece o art. 1.º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010.

Dessa forma, o Chefe do Poder Executivo que tiver suas contas rejeitadas por irregularidade insanável, assim julgado pela Casa Legislativa competente, permanecerá a princípio elegível. Deixará de sê-lo, entretanto, se houver decisão judicial irrecorrível, em processo ajuizado pelo Ministério Público, tipificando concreta e circunstancialmente o ato de gestão, que resultou na rejeição das contas por vício insanável, como sendo uma conduta dolosa de improbidade administrativa. E, frise-se, não basta mero ajuizamento: há que se ter a decisão judicial definitiva, a fim de encaixar o caso concreto à regra prevista na atual redação da Lei Complementar 64/1990.

Também de modo diverso, não há que se falar na regra da dispensa do trânsito em julgado, espraiada no restante da Lei Complementar 135/2010. *In casu*, o texto é cristalino ao asseverar: "por irregularidade

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente". Ou seja, se a lei exige que haja decisão irrecorrível, impõe-se o trânsito em julgado.

Como resultado, numa visão bem geral, novas regras de inelegibilidade foram acrescentadas ao ordenamento jurídico brasileiro, de modo a fazer prevalecer os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Contudo, a Lei Complementar 135/2010, conhecida como "Ficha Limpa", excluiu – a nosso juízo, com acerto – a possibilidade de condutas administrativas culposas ensejarem, por si sós, uma gravosa situação de inelegibilidade.

[1] "*… aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.*"

[2] Sobretudo diante da orientação construída mais recentemente pelo TSE, que passou a exigir uma medida judicial concreta para suspender os efeitos da rejeição, e não o simples ajuizamento da ação pelo prejudicado.

Date Created
11/07/2010

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.