

PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS

**RECURSO ORDINÁRIO N. 503-39.2010.6.01.0000 – CLASSE 37 –
ACRE (Rio Branco)**

Relator originário: Ministro Marcelo Ribeiro
Redator para o acórdão: Ministro Aldir Passarinho Junior
Recorrente: Francisco Wagner de Santana Amorim
Advogado: Denys Fleury Barbosa dos Santos
Recorrido: Ministério Público Eleitoral

EMENTA

Recurso ordinário. Registro de candidatura. Eleições 2010. Deputado Estadual. Inelegibilidade. Art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990. Negado provimento.

1. O Tribunal Superior Eleitoral firmou o entendimento de que a Lei Complementar n. 135/2010 é constitucional e se aplica às eleições de 2010.

2. A inelegibilidade do art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990 constitui uma consequência do fato objetivo da rejeição de contas públicas, não implicando retroatividade da lei ou violação à coisa julgada.

3. O desvio de recursos públicos, aliados aos indícios de falsificação de documentos da prestação de contas e à falta de licitação para a aquisição dos materiais objeto de convênio constituem irregularidades insanáveis que configuram ato de improbidade administrativa, aptos a atrair a inelegibilidade do art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990.

4. Recurso desprovido.

ACÓRDÃO

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em desprover o recurso, nos termos das notas de julgamento.

Brasília, 28 de outubro de 2010.

Ministro Aldir Passarinho Junior, redator para o acórdão

Publicado em Sessão

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Marcelo Ribeiro: Senhor Presidente, cuida-se de recurso ordinário interposto por Francisco Vagner de Santana Amorim (fls. 255-283) contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Acre (TRE-AC) que, julgando procedente a impugnação apresentada pelo Ministério Público Eleitoral, indeferiu seu registro de candidatura ao cargo de deputado estadual.

O acórdão recorrido foi assim ementado (fl. 178):

Eleições 2010. Registro de candidatura. Partido. Deputado Estadual. Impugnação. Ato doloso de improbidade administrativa. Configuração. Lei Complementar n. 135/2010. Aplicação. Indeferimento do pedido de registro.

1. Aplica-se às eleições 2010 a lei complementar n. 135/2010, a qual alcança, inclusive, situações ocorridas antes da sua vigência;

2. O reconhecimento da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, **g**, da LC n. 64/1990 pode ser realizado em sede de pedido de registro de candidatura, ainda que verse sobre ato isolado.

3. Configura ato doloso de improbidade administrativa o desvio de recursos públicos que se tenta justificar, inclusive, mediante a produção de documentos com indícios de assinaturas falsas.

4. Impugnação julgada procedente. Registro de candidatura indeferido.

O recorrente requer, preliminarmente, a declaração de nulidade do feito, por cerceamento de defesa, em razão do não atendimento às diligências requeridas, tempestivamente, com base na LC n. 64/1990.

Sustenta, ainda, como preliminar, a não aplicação da LC n. 135/2010 às eleições de outubro de 2010, em face da violação ao princípio constitucional da irretroatividade da lei mais severa (art. 5º, XXXVI, da CF) e ao princípio da anualidade (art. 16 da CF).

No mais, as alegações recursais podem ser assim sintetizadas:

a) não há elementos probatórios de que a rejeição da prestação de contas de convênio se deu por vício insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, bem como não existe documento hábil, expedido pelo órgão competente (TCU), certificando o trânsito em julgado dos acórdãos que embasaram a impugnação;

b) os acórdãos do TCE-AC, referentes às contas do exercício financeiro de 2003 e 2005, não se prestam para atrair a inelegibilidade, pois não transitaram em julgado, conforme sustentado pelo próprio recorrido em suas alegações finais;

c) os acórdãos do TCU, relativos ao convênio com o FNDE, devem ser desconsiderados, porquanto “*transcorreu o prazo de mais de 05 (cinco) anos das referidas decisões e assim deve-se deferir o registro da candidatura do recorrente, já que o acolhimento da impugnação foi baseado tão-somente nestes dois Acórdãos*” (fl. 269);

d) o recorrido não se desincumbiu do ônus de comprovar que os vícios são insanáveis e configuram ato doloso de improbidade administrativa;

e) as contas do citado convênio não apresentam vício insanável, e mesmo que apresentem, não existe nenhuma prova que estes atos configurem improbidade administrativa dolosa;

f) para que o “Tribunal *a quo* possa afirmar que os atos praticados pelo recorrente nos mencionados convênios são atos dolosos de improbidade administrativa, *mister se faz a existência de decisão colegiada, o que na espécie inexistente, até porque sequer ação foi ajuizada com este fim*” (fl. 271);

g) a inelegibilidade por improbidade administrativa depende de expressa sanção em procedimento específico e autônomo, nos termos do § 4º do art. 37 da Constituição Federal;

h) para que se configure a inelegibilidade suscitada pelo impugnante, é necessário que a rejeição das contas dos aludidos convênios esteja calcada em irregularidades que decorram de ato doloso de improbidade administrativa, entendido este como sendo ato volitivo, livre e, sobretudo, consciente do agente público, de cometer o ato ímprobo;

i) “a inicial sequer narra o elemento volitivo da conduta do impugnado e prova alguma existe nos autos no sentido que tenha o impugnado agido de má-fé” (fl. 274);

j) “constata-se claramente que em todo o processo de impugnação, bem como no Acórdão n. 57/2005-TCU, em nenhum momento se afirma que a suposta falsificação tenha sido comprovada mediante apuração através de processo próprio, com decisão transitada em julgado” (fl. 275);

k) com o advento da nova regra, aqueles que tiverem suas contas rejeitadas por ato decorrente de negligência, imprudência ou imperícia estarão elegíveis, ainda que o vício seja insanável;

l) em nenhum dos julgamentos proferidos pelo TCE-AC e pelo TCU, pertinentes às contas do ora recorrente, se verifica a ocorrência de qualquer ato doloso de improbidade administrativa, haja vista que não existe nenhuma decisão, proferida em processo autônomo, neste sentido; e

m) os acórdãos do TCU não julgaram contas anuais de governo do então Prefeito Municipal, mas atos isolados de gestão, em virtude de possíveis irregularidades constantes em convênios, fato que não se ajusta à hipótese prevista no art. 1º, I, **g**, da LC n. 64/1990, pois, em se tratando de Prefeito, a configuração da causa de inelegibilidade em questão depende da rejeição das contas pela Câmara Municipal.

Afirma que o acórdão regional violou os arts. 5º, LIV e LV, 93, IX, da Constituição Federal; 1º, I, **g**, 4º, *caput*, e 5º, §§ 2º e 4º, da LC n. 64/1990.

Em contrarrazões, às fls. 285-291, o MPE sustenta, em síntese, que:

a) os argumentos relativos a segunda preliminar, inaplicabilidade da LC n. 135/2010 às eleições 2010, estão superados, pois já foram devidamente apreciados pela Corte Superior Eleitoral – Consultas n. 1.120-26-DF e n. 1.147-09-DF;

b) em relação à preliminar de cerceamento de defesa, o recorrente apenas a aduz, sem demonstrar, de per se, no que eventual ausência da diligência requerida tenha sido prejudicial à sua defesa;

c) falsificação de assinatura em recibos para justificar gastos perante a Corte fiscalizadora de contas constitui ato de improbidade carregado de dolo, de vontade deliberada de obter para si ganho material, em detrimento do bem público e da qualidade do ensino aos jovens que diretamente teriam sido o alvo do benefício não implementado; e

d) há também conduta dolosa no desvio de recursos para a construção de uma escola, pois, tendo o recorrente sido intimado para ressarcir o erário, em razão da não comprovação de aplicação total do recurso destinado, não o fez.

Opina a Procuradoria-Geral Eleitoral pelo desprovimento do recurso (fls. 294-300).

É o relatório.

VOTO VENCIDO

O Sr. Ministro Marcelo Ribeiro (Relator): Senhor Presidente, examino, inicialmente, a preliminar de cerceamento de defesa.

Com razão a Corte Regional que, no julgamento dos embargos de declaração, afastou a preliminar nestes termos (fl. 232):

Aprecio, inicialmente, a alegação de nulidade do julgamento, por cerceamento de defesa, na medida em que não lhe teria sido atendida diligência consistente na solicitação de informações ao TCE sobre os autos em que houve a imputação de condenação.

Neste aspecto, não assiste razão ao Embargante, na medida em que, pelas condenações do TCE, não houve condenação alguma contra si. Cumpre ressaltar que, quanto a estas condenações, o próprio Impugnante reconheceu, em alegações finais, não serem hábeis à procedência da impugnação. Não há ou houve, claramente, prejuízo algum à defesa, pelo não atendimento da diligência solicitada.

De fato, os argumentos recursais, quanto ao ponto, não merecem acolhimento, pois não foi indicado o suposto prejuízo advindo do não atendimento à diligência requerida.

As decisões de rejeição de contas do recorrente pelo TCE-AC não foram consideradas pela Corte Regional para o reconhecimento da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, **g**, da LC n. 64/1990, em virtude da ausência do requisito da irrecorribilidade.

É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que “não se declara nulidade de determinado ato sem a demonstração do efetivo prejuízo, suportado pela parte” (REspe n. 25.745-SP, *DJ* de 08.08.2007, rel. Min. Carlos Ayres Britto).

Rejeito, portanto, a primeira preliminar suscitada.

Quanto à matéria relativa à aplicabilidade do art. 16 da Constituição Federal, transcrevo excertos do voto que preferi no julgamento do Recurso Ordinário n. 4.533-30-PB:

Esta Corte, em sessão do dia 10.06.2010, ao responder a Consulta n. 1120-26.2010.6.00.0000-DF, de relatoria do Min. Hamilton Carvalhido, entendeu que as inovações trazidas pela Lei Complementar n. 135/2010 têm natureza de norma eleitoral material e, por isso, não esbarram no óbice contido no dispositivo constitucional invocado.

Naquela ocasião, ressalvei meu ponto de vista, que é no sentido da aplicabilidade do art. 16 da CF à Lei Complementar n. 135, por entender que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal apontaria no sentido da possibilidade de vigência e aplicação imediatas de leis semelhantes.

Ocorre que, revendo tais julgados, cheguei à conclusão de que apenas um deles, o proferido no RE n. 129.392-6-DF, cuida, realmente, de questão semelhante, ou seja, de lei que instituiu causas de inelegibilidades.

A leitura do acórdão, contudo, aponta para o fato de que, naquela ocasião, em que se discutia a vigência da então recém-editada Lei Complementar n. 64/1990, um dos fundamentos da decisão residiu em que, se não se aplicasse a nova lei nas eleições que se avizinhavam, nenhum sistema de inelegibilidades existiria para aquele pleito. Esse fato, tido por ocorrente no precedente, não existe no caso, em que a Lei Complementar n. 135 apenas introduz no sistema de inelegibilidades outras causas destas, a par das já existentes.

Além disso, a decisão foi por escassa maioria, sendo seis os votos vencedores e cinco os vencidos. Acresce que, dos ilustres ministros que compunham a Suprema Corte naquela época, apenas dois fazem parte da atual formação do Tribunal, exatamente os insignes Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio, ambos, diga-se *en passant*, votos vencidos então. A decisão referida foi tomada há cerca de vinte anos, em 1990.

Quanto aos outros precedentes, não cuidavam de hipóteses de inelegibilidade.

Na ADIn n. 354-2, de relatoria do Min. Octavio Galotti, discutiu-se a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 8.037/1990, que, alterando os arts. 176 e 177 do Código Eleitoral, introduziu normas relativas à apuração de votos¹.

Na ocasião, a ação direta de inconstitucionalidade também foi julgada improcedente por apertada maioria, tendo sido vencidos os Ministros Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence, Aldir Passarinho, Celso de Melo e Marco Aurélio, exatamente como ocorreu na ADIn n. 3.345.

Relevante registrar que, mesmo no citado precedente, em que se entendeu pela inaplicabilidade do art. 16 da Carta Magna ao art. 2º da Lei n. 8.037/1990, o e. relator, ao proferir seu voto vencedor, enfatizou que não se deve dar interpretação limitada ao citado artigo constitucional, a alcançar apenas as normas que regem o processo eleitoral em seu sentido estrito – posicionamento que ora defendo.

Nas palavras do e. Ministro Octavio Galotti:

1 Código Eleitoral.

Art. 176. Contar-se-á o voto apenas para a legenda, nas eleições pelo sistema proporcional:

I - se o eleitor escrever apenas a sigla partidária, não indicando o candidato de sua preferência;

II - se o eleitor escrever o nome de mais de um candidato do mesmo Partido;

III - se o eleitor, escrevendo apenas os números, indicar mais de um candidato do mesmo Partido;

IV - se o eleitor não indicar o candidato através do nome ou do número com clareza suficiente para distingui-lo de outro candidato do mesmo Partido.

Art. 177. Na contagem dos votos para as eleições realizadas pelo sistema proporcional observar-se-ão, ainda, as seguintes normas:

I - a inversão, omissão ou erro de grafia do nome ou prenome não invalidará o voto, desde que seja possível a identificação do candidato;

II - se o eleitor escrever o nome de um candidato e o número correspondente a outro da mesma legenda ou não, contar-se-á o voto para o candidato cujo nome foi escrito, bem como para a legenda a que pertence;

III - se o eleitor escrever o nome ou o número de um candidato e a legenda de outro Partido, contar-se-á o voto para o candidato cujo nome ou número foi escrito;

IV - se o eleitor escrever o nome ou o número de um candidato a Deputado Federal na parte da cédula referente a Deputado Estadual ou vice-versa, o voto será contado para o candidato cujo nome ou número foi escrito;

V - se o eleitor escrever o nome ou o número de candidatos em espaço da cédula que não seja o correspondente ao cargo para o qual o candidato foi registrado, será o voto computado para o candidato e respectiva legenda, conforme o registro.

A primeira noção a expungir do dispositivo, antes de tentar-se um aprofundamento em sua significação, é a de que a limitação nele instituída não se refere (ou não se restringe, pelo menos) à alteração das regras do processo, tomadas como sendo as de direito judiciário, ou seja aos meios ou instrumentos da composição das lides nas questões eleitorais.

Alcança a sucessão, o desenvolvimento e a evolução do fenômeno eleitoral, em suas diversas fases ou estágios, a começar pelo sistema partidário e a escolha dos candidatos, passando pela propaganda, e pela organização do pleito propriamente dito, a culminar na apuração do resultado.

Fundamenta-se, por outro lado, no ideal da isonomia e na suspeita da parcialidade das normas eleitorais elaboradas quando já esboçado o balanço das forças políticas empenhadas no pleito que se aproxima. [...]

De outro lado, na ADIn n. 3.471-2, de relatoria do insigne Ministro Ricardo Lewandowski, que hoje muito honra esta Casa como seu Presidente, debateu-se, também, matéria diversa da dos autos, qual seja, a incidência do princípio da anualidade à chamada mini-reforma eleitoral, introduzida pela Lei n. 11.300/2006 que, alterando a Lei n. 9.504/1997, dispôs sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais.

Naquele julgamento, concluiu-se, à unanimidade, pela aplicação imediata da referida lei, mas o tema – inelegibilidade – não estava, como dito, posto em discussão.

Como se vê, os demais casos apreciados pela Suprema Corte relativos à aplicação do princípio da anualidade inculcado no art. 16 da CF não guardam similitude com a presente discussão. Efetivamente, a Lei Complementar n. 135/2010 longe esteve de disciplinar questões meramente procedimentais, mas inseriu normas que, verdadeiramente, afetam o embate político, porque, ainda que inspiradas em ideais de melhoria do nível da Política no país, excluem das eleições – e, assim, por óbvio, do processo eleitoral – pessoas que antes de sua edição podiam livremente concorrer.

Deste modo, penso, *data venia*, não haver dúvida de que lei que estabelece causas de inelegibilidade altera o processo eleitoral.

Ao estabelecer causas de inelegibilidade, a Lei Complementar n. 135 trata de tema especialmente sensível e que diz, diretamente, com o processo eleitoral, pois, repito, exclui das eleições aqueles que se encontrarem nas situações que delinea.

A meu ver, a exclusão de candidaturas é hipótese que se amolda inteiramente à previsão constitucional de alteração do processo eleitoral. Poucas normas, penso, alteram mais o processo de registro, eleição e posse dos candidatos do que aquelas que, por instituírem causas de inelegibilidade, excluam do processo eleitoral pessoas que pretendam se candidatar.

Transcrevo, sobre a questão relativa à aplicabilidade do artigo 16 da Constituição, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence no RE n. 129.392-9-DF, no qual S. Exa. bem examina o tema:

11. De início, não tenho dúvidas de que nem o fato de tratar-se de lei *complementar*, nem o cuidar de inelegibilidades ilidiriam, em tese, a incidência, sobre o diploma cuja vigência se discute da regra de direito intertemporal do art. 16 da Constituição determinante de compulsória *vacatio* de um ano a toda de um ano a toda “*a lei que alterar o processo eleitoral*”.

12. Lei complementar é lei; e aquela que, com base no art. 14, § 9º, da Constituição, modificou o regime precedente das inelegibilidades é, para mim, lei que altera o processo eleitoral, para o efeito de que se cogita.

13. Atento às inspirações teleológicas da regra do art. 16 da Constituição, sustentei, no voto proferido na ADIn n. 354, de 20.09.1990, que, na interpretação dela, ao conceito de processo eleitoral se devesse emprestar âmbito tão largo quanto o necessário à consecução dos seus fins. Então, fiquei vencido – posto que na honrosa companhia dos ems. Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Celso de Mello e Aldir Passarinho.

14. Não creio, entretanto, ser rebelde à orientação mais restritiva da douta maioria então formada, quanto incluo o regime legal das inelegibilidades nos lindes do processo eleitoral, a cujas alterações se proibiu vigessem na antevéspera de cada pleito.

15. O art. 16 surge na Constituição como resposta à prática do “*casuismo*”, ou seja, da alteração *ad hoc* da legislação eleitoral, em proveito da facção dominante, segundo as circunstâncias e conveniências previsíveis a cada eleição. Ora, as alterações da Lei de Inelegibilidades, ampliando ou restringindo-lhe as hipóteses ou os prazos de desincompatibilização, foram um dos campos de eleição dos abusos casuísticos da ordem pretérita, que a inovação do art. 16 buscou obviar para impor uma relativa estabilidade às regras do jogo, eleitoral, essencial à higidez da democracia representativa.

16. No caso específico da LC n. 64/1990, no entanto, parece que a orientação do TSE partiu, sobretudo, do fato de cuidar-se de uma legislação complementar determinada imperativamente pela própria Constituição para completar o novo regime de inelegibilidades.

17. De fato, em tese, entendo eu também que alterar o processo eleitoral pressupõe por definições que, no âmbito da alteração, já houve disciplina normativa íntegra, completa: só se pode alterar algo que preexista à alteração.

18. Daí a conclusão que parece subjacente à resolução do TSE: a LC n. 64/1990 não alterou o processo eleitoral, no tocante às inelegibilidades, porque cuidou antes de complementá-lo.

19. O raciocínio parece confortado pela consideração do papel que, desde 1965, o sistema constitucional vem reservando à lei complementar, na composição do regime de inelegibilidades.

20. Com efeito, federalizada a competência para legislar sobre direito eleitoral, a Constituição de 1934 exauria, no art. 112, as hipóteses de inelegibilidade, método igualmente seguido pelo texto original da Constituição de 1946 (arts. 138-140).

21. Ainda na vigência da Constituição de 1946, contudo, o sistema de trato constitucional exaustivo da inelegibilidade viria a sofrer a sua primeira ruptura: a EC n. 14/1965, no art. 2º, permitiu – antecipando a figura da lei complementar

diferenciada formalmente –, que lei especial, votada por maioria absoluta, somasse novos casos de inelegibilidade àqueles do rol constitucional.

22. A inovação, nos mesmos termos de ampliação *facultativa* das inelegibilidades, foi repetida na Constituição de 1967 (art. 148).

23. A Carta de 1969 é que aprofundou a experiência, quando não se limitou a permitir, mas determinou que – observadas as hipóteses nela mesma já previstas e “*desde já em vigor*” – a lei complementar é que estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação (art. 151).

24. A Constituição vigente, com melhor técnica, manteve substancialmente a mesma fórmula de duplicação das fontes normativas da inelegibilidade: o art. 14 enumerou de logo alguns deles, mas prevendo, em termos compulsórios, que:

Art. 14 (...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger 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.

25. O que, portanto, se tem, no caso, é uma típica e imperativa ordem de legislação se se parte da distinção germânica, acolhida e difundida por Canotilho (*Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, Coimbra, 1982, p. 303), entre ordens de legislação, de um lado (i.é, “*preceitos que impõem um acto de legislação (ou seqüência de actos) num prazo determinado ou constitucionalmente determinável*”) e, de outro, as chamadas imposições constitucionais (i. é, as “*que não se esgotam num acto legislativo a praticar em lapso temporal determinado, antes constituem directivas, imposições ou ordens permanentes impositivas de um esforço de actualização legiferante permanente a fim de se obter um concretização óptima da lei fundamental*”): no art. 14, § 9º, da Constituição vigente – ao contrário do que sucedia na

EC n. 14/1965 e na Carta de 1967 –, de fato, não se cuidou apenas de confiar à iniciativa do legislador complementar a ampliação dos casos de inelegibilidade, se e quando por ele julgada conveniente ao aperfeiçoamento do regime eleitoral, mas, sim, de impor-lhe o dever de completar ou integrar no ponto, a enumeração constitucional das inelegibilidades, declarada e propositadamente incompleta.

26. Por tudo isso, não hesitaria em perfilhar a orientação do TSE se, realmente, a LC n. 64/1990 se fizesse estrita e logicamente necessária à integração do regime de inelegibilidades da nova ordem constitucional”.

27. Entretanto, de minha parte, não logrei superar o obstáculo representação pela recepção, sob a Constituição de 1988, da LC n. 5/1970, isto é, da lei complementar de inelegibilidades vigente sob a ordem pretérita, com as únicas e óbvias ressalvas do que nela seja eventualmente incompatível com as novas regras constitucionais.

28. Essa recepção completou, no capítulo, o novo regime de inelegibilidades, na data mesma em que se promulgou a atual Constituição: a partir daí, conseqüentemente, qualquer alteração que nele viesse a introduzir nova lei complementar só poderia vigorar um ano após.

29. Certo, em outra decisão a respeito, na mesma data da antes mencionada – Resolução n. 16.551, 31.05.1990, rel. o em. Ministro Pedro Accioly –, o TSE invocou o art. 28 da própria LC n. 64/1990:

Art. 28. Revogam-se a Lei Complementar n. 5, de 29 de abril de 1970 e as demais disposições em contrário.

30. Creio, entretanto, que, por si só, essa norma de revogação não resolveria o problema: se se admite, como admito, que a LC n. 5/1970 fora efetivamente recebida pela Constituição, na data desta, a sua abrogação, decretada em 1990, importa na alteração do processo eleitoral e, como o restante da LC n. 64, só pode vigorar um ano após a promulgação do diploma legal.

31. Desse modo, conheço do recurso e lhe dou provimento para – declarando inconstitucional o art. 27 da LC n. 64/1990, que lhe prescreve a vigência na data da sua publicação – deferir o registro da candidatura do recorrente: é o meu voto.

Assim, peço *vênia* para, adotando o entendimento que sempre tive – no sentido de que o artigo 16 da Constituição Federal é aplicável *in casu* – considerar a inaplicabilidade da LC n. 135 nas Eleições de 2010 e, portanto, dar provimento ao presente recurso ordinário, para deferir o registro da candidatura do ora recorrente.

Ainda que ultrapassada essa questão, o recurso mereceria provimento, também, por outros fundamentos.

Revelam os autos que a Corte Regional entendeu que o ora recorrente, então Prefeito do Município de Rodrigues Alves-AC, incidiu na causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea **g**, da LC n. 64/1990, com as alterações inseridas pela LC n. 135/2010², devido à rejeição de suas contas pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos n. 927/2004 e n. 57/2005 - fls. 22-26).

Os referidos acórdãos, que tratam de Tomada de Contas Especial instaurada em razão de convênios firmados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Prefeitura do citado município, transitaram em julgado em 30.07.2004 e em 13.04.2005, respectivamente (fls. 132-134).

2 Lei Complementar n. 64/1990.

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 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 (oito) 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.

A meu ver, o dispositivo legal em comento não tem incidência à hipótese dos autos, em face do princípio basilar da irretroatividade das leis que encerram situações jurídicas gravosas.

Segundo penso, a inelegibilidade, ainda que não configure sanção, qualifica-se como matéria de direito estrito, dela decorrendo sérias restrições ao exercício da cidadania passiva, sujeitando-se, portanto, aos ditames da irretroatividade.

Ao apreciar a Consulta n. 1.147-09-DF, examinei, teoricamente, a possibilidade de consideração, no momento do pedido de registro, de condenação pré-existente.

Fi-lo, repito, teoricamente, até porque as consultas não podem versar sobre caso concreto, nem compete a esta Corte a interpretação de lei específica em tese.

O que procede no julgamento de consultas é a resposta a indagações teóricas diante do ordenamento jurídico vigente.

De todo modo, o que assentei naquela oportunidade é que seria cabível a consideração, no momento do pedido de registro, de condenações criminais, dado que a inelegibilidade daí eventualmente resultante não constituiria, nessa hipótese, uma pena.

Não considerei, contudo, a hipótese de determinada lei estabelecer prazo de inelegibilidade que se iniciasse anteriormente ao advento da própria lei e, menos ainda, admiti que a lei pudesse ampliar punições ou restrições relativamente a situações jurídicas já inteiramente consolidadas ou cujos efeitos já tenham sido exauridos.

Dessa maneira, passo a apreciar o caso concreto.

Não é possível o estabelecimento de uma causa de inelegibilidade que considera período anterior à vigência da lei.

Explico: a LC n. 135/2010 prevê que, no caso de rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, o prazo de 8 (oito) anos será contado a partir da data da decisão irrecorrível do órgão competente.

Tendo em vista a redação legal, a única forma de aplicar a LC n. 135/2010 sem violar o princípio da irretroatividade, em face do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e de modo a preservar a segurança

jurídica, é fazendo-o de modo prospectivo, isto é, aos fatos ocorridos após sua vigência.

Ora, é impossível, sem emprestar caráter retroativo à lei e sem afrontar o princípio da segurança jurídica, afirmar que havia inelegibilidade em momento anterior à vigência da lei, quando, a toda evidência, não havia norma legal anterior a estabelecendo. Assim, não se pode, juridicamente, cogitar que, face a uma condenação anterior ao advento da lei, tenha-se como iniciado, também antes da existência da norma, o prazo de inelegibilidade. A retroação saltaria aos olhos.

Desse modo, diante da redação da lei e no exame do caso concreto, entendendo que sua aplicação à situação dos autos encontra vedação na norma constitucional inscrita no art. 5º, XXXVI.

Entender de outro modo significaria evidente retroação, já que forçosamente se teria de admitir que o cidadão estaria inelegível antes do advento da lei, pois o termo *a quo* do prazo de inelegibilidade se iniciaria antes da vigência da norma legal.

No caso, penso, há mais uma circunstância que torna a retroatividade mais evidente. É que, como se vê dos autos, a inelegibilidade exauriu todos os seus efeitos sob a égide da LC n. 64/1990, na redação anterior do art. 1º, I, g, que estabelecia o prazo de cinco anos de inelegibilidade, contados da data da decisão irrecorrível do órgão competente.

Com efeito, o prazo de cinco anos previsto na norma anterior decorreu em 30.07.2009 e em 13.04.2010.

Acresce que a incidência ao caso do prazo de 8 anos de inelegibilidade constitui situação jurídica mais gravosa em relação ao regime anterior, não podendo, dessa forma, retroagir para alcançar fatos anteriores à vigência da LC n. 135/2010, ainda mais quando se trata de exaurimento de todos os efeitos da condenação, antes da edição da lei nova.

Assim, na hipótese vertente, aplicar o prazo da lei nova, que, como dito, é superior ao da vigente à época do cumprimento da pena e do transcurso integral do prazo de inelegibilidade seria, indubitavelmente, modificar situação jurídica já consolidada, exaurida.

Não se deixa de reconhecer que, em virtude da dinamicidade do Direito na tentativa de acompanhar o desenvolvimento social, cabe aos legisladores a busca incessante de aperfeiçoar o sistema legal

do país. Todavia, não se pode perder de vista que as leis, em face do caráter prospectivo de que se revestem, devem dispor para o futuro, não alcançando situações pretéritas para atribuir-lhes efeitos gravosos que não eram previstos.

Com efeito, atenta, a meu ver, contra o princípio da segurança jurídica aplicar uma lei a fatos não só ocorridos antes de sua vigência, mas em relação aos quais todos os efeitos da condenação já haviam se exaurido.

Por mais que se afirme que a LC n. 135/2010 seria um diploma que refletiria um desejo da sociedade de excluir da política aqueles que teriam contra si condenações de variados tipos, esse suposto desejo deve ser veiculado com observância dos princípios e normas constitucionais.

Reproduzo, a propósito, o posicionamento do e. Min. Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, sobre a irretroatividade das leis e a intangibilidade do ato jurídico perfeito (RE n. 167.987-RJ):

Não constitui demasia enfatizar que, no sistema de direito constitucional positivo brasileiro, a eficácia retroativa das leis (a) é sempre excepcional, (b) jamais se presume, (c) deve emanar de texto expresso de lei e – circunstância que se reveste de essencialidade inquestionável – (d) não deve e nem pode gerar lesão ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada (RT 218-447 – RF 102-72 – RF 144-166 – RF 153-695).

A cláusula constitucional de salvaguarda do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada – exatamente porque veiculada em típica norma de sobredireito – visa a dar concreção e efetivamente à necessidade de preservação da segurança das relações jurídicas instituídas e validamente estabelecidas sob a égide de próprio ordenamento positivo.

Ainda sobre a matéria, citando precedentes da Corte Suprema acerca do disposto no art. 5º, XXXVI³, anota o e. Min. Celso de Mello que:

3 Constituição Federal.

Art. 5º [...]

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

A cláusula de salvaguarda do ato jurídico perfeito, inscrita no art. 5º, XXXVI, da Constituição, aplica-se a qualquer lei editada pelo Poder Público, ainda que se trate de lei de ordem pública. Precedentes do STF.

[...]

- Motivos de ordem pública ou razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, *ex parte principis*, a inaceitável adoção de medidas que frustram a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade – não podem ser invocados para viabilizar o descumprimento da própria Constituição, que, em tema de atuação do Poder Público, impõe-lhe limites inultrapassáveis, como aquele que impede a edição de atos legislativos vulneradores da intangibilidade do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada. Doutrina e jurisprudência.”

(AI n. 244.578-RS, DJ de 18.08.1999, rel. Min. Celso de Mello).

Não é demais lembrar o entendimento da professora Maria Helena Diniz, no sentido de que, “apesar de ter eficácia imediata, a nova lei poderá alcançar situações futuras, não podendo abarcar as que consolidaram em épocas pretéritas”⁴.

Também já decidiu esta Corte que “o sistema de direito positivo brasileiro adotou o princípio da irretroatividade, pelo qual a lei nova tem efeito imediato e geral, vedada a ofensa ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada, não alcançando os efeitos já consolidados sob a vigência de lei pretérita” (Acórdão n. 1.616-DF, *DJe* de 20.05.2010, rel. Min. Felix Fischer).

Dessa forma, concluo pela inaplicabilidade ao caso concreto do disposto no art. 1º, I, **g**, da LC n. 64/1990, com as alterações instituídas pela LC n. 135/2010, e dou provimento ao recurso ordinário para deferir o registro da candidatura de Francisco Vagner de Santana Amorim ao cargo de deputado estadual.

⁴ DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada*. 14ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. p. 186, 188-189.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Aldir Passarinho Junior: Senhor Presidente, peço vista dos autos.

VOTO-VISTA

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Senhor Presidente, trata-se de recurso ordinário interposto por *Francisco Vagner de Santana Amorim*, candidato ao cargo de deputado estadual nas eleições de 2010, contra v. acórdão do e. TRE-AC que indeferiu seu registro de candidatura com fundamento no art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990.

Na espécie, o ora recorrente, então prefeito de Rodrigues Alves-AC, teve rejeitadas pelo TCU as contas de convênio firmado entre o Município e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Os acórdãos n. 927/2004 e n. 57/2005 do TCU, que embasaram o indeferimento de seu registro de candidatura pelo e. Tribunal de origem, transitaram em julgado em 30.07.2004 e 13.04.2005 respectivamente.

Nas razões do recurso ordinário, argúi-se preliminar de cerceamento de defesa e busca-se demonstrar que a hipótese dos autos não se subsume ao disposto no art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990, com a redação conferida pela Lei Complementar n. 135/2010.

O e. Relator rejeitou a preliminar de cerceamento de defesa e proveu o recurso para deferir o registro de candidatura do recorrente.

Sua Excelência entendeu que a Lei Complementar n. 135/2010 não se aplica às eleições de 2010 em razão do disposto no art. 16 da Constituição Federal.

Além disso, o e. Relator ponderou que “na hipótese vertente, aplicar o prazo da lei nova, que, como dito, é superior ao da vigente à época do cumprimento da pena e do transcurso integral do prazo de inelegibilidade seria, indubitavelmente, modificar situação jurídica já consolidada, exaurida” [voto do e. Relator].

Na sessão de 29.09.2010, *pedi vista* dos autos para melhor análise.

A questão aqui debatida refere-se à aplicação do art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010, para estas eleições de 2010.

II

Inicialmente, com relação à preliminar de cerceamento de defesa suscitada pelo recorrente, acompanho o e. Ministro Relator para rejeitá-la.

Com efeito, a suposta nulidade decorrente da ausência de apreciação da diligência requerida pelo agente público, em processos administrativos que tramitam perante o TCU, teria ocorrido no âmbito de processos que *não foram considerados pela Corte Regional para o reconhecimento da causa de inelegibilidade*, porquanto, naqueles casos, não havia decisão irreversível.

Rejeito a preliminar.

III

Quanto à aplicabilidade do art. 16 da Constituição Federal, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, recentemente, nos autos da Cta n. 1.120-26-DF, Rel. Min. *Hamilton Carvalhido*, DJe de 30.09.2010, que a aplicação da Lei Complementar n. 135/2010 às Eleições 2010 *não importa violação à mencionada norma constitucional por se tratar de norma de direito eleitoral material, que não altera, portanto, o processo eleitoral*.

Nesse sentido, destaco excerto voto do e. Min. *Ricardo Lewandowski* proferido nos autos do RO n. 4336-27-CE, Rel. para acórdão Min. *Arnaldo Versiani*, publicado na sessão de 25.08.2010:

Quanto à aplicação do art. 16 da Lei Complementar n. 135/2010, a solução passa por uma reflexão a respeito do alcance do princípio da anterioridade da lei eleitoral consagrado no art. 16 da Constituição, que, nas palavras do Min. Celso de Mello, “foi enunciado pelo Constituinte com o declarado propósito de impedir a deformação do processo eleitoral mediante alterações casuisticamente nele introduzidas, aptas a romperem a igualdade de participação dos que nele atuam como

protagonistas principais: as agremiações partidárias, de um lado, e os próprios candidatos, de outro”⁵.

O art. 16 da Constituição estabelece que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Com efeito, na Sessão Plenária de 06.08.2006, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu o alcance do art. 16 da Constituição no julgamento da ADI n. 3.741-DF, de minha relatoria, ajuizada pelo Partido Social Cristão - PSC, objetivando a aplicação do princípio da anterioridade à totalidade da Lei n. 11.300, de 10 de maio de 2006, denominada Minirreforma Eleitoral.

O acórdão recebeu a seguinte ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 11.300/2006 (Minireforma eleitoral). Alegada ofensa ao Princípio da Anterioridade da Lei Eleitoral (CF, art. 16). Inocorrência. Mero aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais. Inexistência de alteração do processo eleitoral. Proibição de divulgação de pesquisas eleitorais quinze dias antes do pleito. Inconstitucionalidade. Garantia da liberdade de expressão e do direito à informação livre e plural no Estado Democrático de Direito. Procedência parcial da ação direta.

I - Inocorrência de rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral.

II - Legislação que não introduz deformação de modo a afetar a normalidade das eleições.

III - Dispositivos que não constituem fator de perturbação do pleito.

IV - Inexistência de alteração motivada por propósito casuístico.

V - Inaplicabilidade do postulado da anterioridade da lei eleitoral.

VI - Direito à informação livre e plural como valor indissociável da idéia de democracia.

5 ADI n. 3.345-DF, Rel. Min. Celso de Mello, de 25.08.2005

VII - Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 35-A da Lei introduzido pela Lei n. 11.300/2006 na Lei n. 9.504/1997.

Naquela oportunidade, sustentei que só se pode cogitar de afronta ao princípio da anterioridade quando ocorrer: i) o rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral; ii) a criação de deformação que afete a normalidade das eleições; iii) a introdução de fator de perturbação do pleito, ou iv) a promoção de alteração motivada por propósito casuístico (Cf. ADI n. 3.345-DF, Rel. Min. Celso de Mello, de 25.08.2005).

Penso, assim, que não há falar na incidência do art. 16 da Constituição no caso de criação, por lei complementar, de nova causa de inelegibilidade. É que, nessa hipótese, não há o rompimento da igualdade das condições de disputa entre os contendores, ocorrendo, simplesmente, o surgimento de novo regramento legal, de caráter linear, diga-se, que visa a atender ao disposto no art. 14, § 9º, da Constituição, segundo o qual:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, *a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada 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 (grifei).

Na verdade, existiria rompimento da chamada 'paridade de armas' caso a legislação eleitoral criasse mecanismos que importassem num desequilíbrio na disputa eleitoral, prestigiando determinada candidatura, partido político ou coligação em detrimento dos demais. Isso porque o processo eleitoral é integrado por normas que regulam as condições em que ocorrerá o pleito não se incluindo entre elas os critérios de definição daqueles que podem ou não apresentar candidaturas.

Tal afirmação arrima-se no fato de que a modificação das regras relativas às condições regedoras da disputa eleitoral daria azo à quebra da isonomia entre os contendores. Isso não ocorre, todavia,

com a alteração das regras que definem os requisitos para o registro de candidaturas. Neste caso, as normas direcionam-se a todas as candidaturas, sem fazer distinção entre candidatos, não tendo, portanto, o condão de afetar a necessária isonomia.

Registro, por oportuno, que este Tribunal, ao apreciar a Cta n. 1.120-26-DF, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, assentou a plena aplicabilidade da Lei Complementar n. 135/2010 para as eleições 2010. À ocasião, o eminente Relator assentou que

as inovações trazidas pela Lei Complementar n. 135/2010 têm a natureza de norma eleitoral material e em nada se identificam com as do processo eleitoral, deixando de incidir, destarte, o óbice esposado no dispositivo constitucional.

Nesse sentido também é o entendimento pretérito desta Corte Eleitoral, que, analisando a aplicação do princípio da anterioridade no tocante à Lei Complementar n. 64/1990, assentou que a matéria que cuidava de idêntica questão relativa às inelegibilidades não se insere no rol daquelas que podem interferir no processo eleitoral (Cta n. 11.173 - Resolução-TSE n. 16.551, de 31.05.1990, Rel. Min. Octávio Gallotti).

Ao pontuar que a norma deveria ter vigência imediata, o Relator, Min. Octavio Gallotti, destacou que

o estabelecimento, por lei complementar, de outros casos de inelegibilidade, além dos diretamente previstos na Constituição, é exigido pelo art. 14, § 9º, desta e não configura alteração do processo eleitoral, vedada pelo art. 16 da mesma Carta.

José Afonso da Silva, em seu comentário contextual ao art. 16 da Constituição, conceitua o processo eleitoral como a dinâmica composta pelos atos que

postos em ação (procedimento) visam a decidir, mediante eleição, quem será eleito; visam, enfim, a selecionar e designar autoridades governamentais. Os atos desse processo são a apresentação de candidaturas, seu registro, o sistema de votos (cédulas ou urnas eletrônicas), organização das

seções eleitorais, organização e realização do escrutínio e o contencioso eleitoral. Em síntese, a lei que dispuser sobre essa matéria estará alterando o processo eleitoral⁶.

Destaco, por oportuno, trechos dos votos proferidos pelos Ministros Moreira Alves e Néri da Silveira, respectivamente, no julgamento do RE n. 129.392-DF, *verbis*:

Sr. Presidente, a meu ver, a lei complementar a que se refere o § 9º do artigo 14 da Constituição federal não está sujeita à norma do artigo 16 da mesma Carta Magna, a qual visa, apenas, a impedir a edição das mudanças abusivas do processo eleitoral que se faziam pouco antes de cada eleição. Não se aplica ela, porém, a essa lei complementar que a própria Constituição determinou, no referido parágrafo 9º, fosse editada a fim de proteger 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.

Quando o Direito Eleitoral regula o processo eleitoral já o prevê na sua complexidade. De fato, o processo eleitoral, de acordo com a parte terceira do Código Eleitoral, compreende desde o alistamento dos eleitores até a fase de votação e apuração dos resultados dos pleitos, encerrando-se com a diplomação dos eleitos. Quando, entretanto, a Constituição, que não dispõe sobre o processo eleitoral na sua complexidade, regula a matéria atinente à elegibilidade e inelegibilidade, confere a este tema uma natureza específica.

(...)

Compreendo, pois, que a matéria nunca perdeu a natureza constitucional, e, por isso mesmo, quando se cuida de inelegibilidade, o assunto é de índole constitucional, e não se comporta, a meu ver, dessa sorte, no simples âmbito do processo eleitoral, enquanto este se compõe de procedimentos que visam à realização das diferentes fases do pleito eleitoral, desde o alistamento até a apuração dos resultados e diplomação dos eleitos.

⁶ SILVA, José Afonso. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 234.

Não tendo, portanto, a matéria de que se cogita nos autos como de natureza processual eleitoral, mas, sim, de índole constitucional, não considero a Lei Complementar n. 64 compreendida na restrição do art. 16, no que concerne à possibilidade da sua imediata aplicação.

Lembro, por fim, que o Supremo Tribunal Federal, na Sessão Plenária de 06.08.2008, no julgamento da ADPF n. 144-DF, Rel. Min. Celso de Mello, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, assentou a impossibilidade constitucional de definir-se, como causa de inelegibilidade, a mera instauração, contra o candidato, de procedimentos judiciais quando inócua condenação transitada em julgado.

Na oportunidade, consignei que em Roma antiga os candidatos a cargos eletivos trajavam uma toga alva como forma de identificá-los e distingui-los dos demais cidadãos. Nesse sentido, lembrei que a palavra “candidato” vem do latim *candidatus*, que significa “aquele que veste roupa branca”, representando a pureza, a honestidade, a idoneidade moral para o exercício do cargo postulado.

Naquela quadra, ressaltai que estávamos diante de uma verdadeira norma em branco

que permitiria aos juízes eleitorais determinarem a inelegibilidade de certo candidato com base em uma avaliação eminentemente subjetiva daquilo que a Constituição denomina de “vida pregressa”, a fim de proteger, segundo o alvedrio de cada julgador, a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato.

Entretanto, ressalvei em meu voto que, “enquanto outro critério não for escolhido pelos membros do Congresso Nacional”, é melhor que prevaleça “aquele estabelecido pela lei complementar vigente”.

É dizer, em nenhum momento excluí a possibilidade de o legislador complementar, mediante critérios objetivos, que visem a proteger a probidade administrativa e a moralidade eleitoral, criar nova causa de inelegibilidade, tendo em conta aquilo que a Constituição denominou “vida pregressa do candidato”.

Entendo, desse modo, que a Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010, a qual estabelece casos de inelegibilidade, prazos de sua cessação e determina outras providências, teve em mira proteger valores constitucionais que servem de arrimo ao próprio regime republicano, abrigados no § 9º do art. 14 da Constituição, que integra e complementa o rol de direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Lei Maior.

Afasto, portanto, a alegada violação do art. 16 da Constituição Federal, e passo a examinar o mérito da questão.

Esta Corte Superior ressaltou, ademais, que referida lei complementar atende ao princípio constitucional da presunção de não culpabilidade, porquanto resultou da ponderação entre esse princípio e o da moralidade e probidade para o exercício do mandato eletivo, considerada a vida pregressa do candidato. Nas palavras do Min. *Hamilton Carvalhido*, nos autos da Cta n. 1.120-26-DF, *DJe* de 30.09.2010:

A garantia da presunção de não culpabilidade protege, como direito fundamental, o universo de direitos do cidadão, e a norma do artigo 14, § 9º, da Constituição Federal restringe o direito fundamental à elegibilidade, em obséquio da probidade administrativa para o exercício do mandato, em função da vida pregressa do candidato.

A regra política visa acima de tudo ao futuro, função eminentemente protetiva ou, em melhor termo, cautelar, alcançando restritivamente também a meu ver, por isso mesmo, a garantia da presunção da não culpabilidade, impondo-se a ponderação de valores para o estabelecimento dos limites resultantes à norma de inelegibilidade.

Fê-lo o legislador, ao editar a Lei Complementar n. 135/2010, com o menor sacrifício possível da presunção de não culpabilidade, ao ponderar os valores protegidos, dando eficácia apenas aos antecedentes já consolidados em julgamento colegiado, sujeitando-os, ainda, à suspensão cautelar, quanto à inelegibilidade.

Assim, são constitucionais as previsões da Lei Complementar n. 135/2010, inclusive o disposto no art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990, devendo ser aplicadas aos pedidos de registro de candidatura referentes às Eleições 2010.

IV

Ultrapassadas essas questões, passo ao exame do segundo ponto.

Francisco Vagner de Santana Amorim, ora candidato ao cargo de deputado estadual, teve seu registro de candidatura indeferido pelo e. TRE-AC, em virtude da rejeição, pelo Tribunal de Contas da União, de duas contas de convênio firmado entre o Município de Rodrigues Alves-AC e o FNDE. Os respectivos acórdãos transitaram em julgado em 30.07.2004 e 13.04.2005.

A questão que se põe é se a orientação já sufragada pelo TSE, como visto antes, no sentido de que a inelegibilidade não é uma pena, porém uma situação aferível no momento do registro das candidaturas, merece ou não ressalva em se tratando da hipótese do art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990, na redação dada pela LC n. 135/2010, que dispõe:

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 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, 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;

A discussão não se confunde com a da alínea **d**.

Naquele caso, esta c. Corte concluiu por maioria, em julgamento em que fiquei vencido juntamente com o Min. *Arnaldo Versiani* (RO n. 2.544-32-PE, Rel. Min. *Marco Aurélio*, PSESS de 30.09.2010), que, cumprido o prazo de três anos da inelegibilidade declarada em AIJE, a incidência da alínea **d**, com a redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010, implicaria ofensa à coisa julgada, constituindo uma indevida retroação da

lei, uma vez que a inelegibilidade constava da parte dispositiva da decisão condenatória.

Na alínea **g**, contudo, a inelegibilidade não constitui sanção ou pena. Ao contrário da hipótese da alínea **d**, aqui tem-se a ocorrência de um fato objetivo – rejeição de contas públicas decorrentes de convênio entre o Município e o FNDE –, em cujo título administrativo constava tão somente a desaprovação dessas contas, como não poderia deixar de ser, uma vez que o Tribunal de Contas da União carece de competência para declarar a inelegibilidade.

Portanto, não há falar em ofensa à coisa julgada decorrente da aplicação do art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990 no caso, porquanto não se está a desconstituir ou modificar a manifestação de cunho administrativo do Tribunal de Contas da União.

É evidente que, neste caso, a inelegibilidade é uma mera consequência do fato objetivo. Trata-se, pois, de reconhecer a validade de uma regra que apenas define um requisito para o registro de candidatura e de ratificar a aplicação imediata da Lei Complementar n. 135/2010, tal como essa c. Corte vem confirmando em diversos processos.

O que se está a aferir é se o candidato incide ou não em alguma das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar n. 64/1990, as quais, como cediço, são verificáveis no momento do pedido de registro de candidatura.

Como ressaltei no julgamento do RO n. 2.544-32-PE, Rel. Min. *Marco Aurélio Mello*, publicado na sessão de 30.09.2010, cuida-se de uma nova eleição, *regida por outras condições*, em época diferente, em que *diferentes são os requisitos à admissão da candidatura*. Para o pleito de 2010, ante a LC n. 135/2010, exige-se a *ausência de rejeição de contas públicas nos últimos 8 (oito) anos*.

Assim, *não há retroação da lei. Seus efeitos são futuros*. Ou seja, a partir do registro de candidatura, faz-se um retrato da vida progressiva do candidato, com base na Constituição Federal e na Lei Complementar n. 64/1990. A partir daí, julga-se se há condições objetivas para a ratificação da candidatura. Em momento algum há alteração da decisão da Corte de Contas.

Entendo, como já assinali em voto vogal anterior, que o *fato é objetivo*. A “Lei da Ficha Limpa”, apoiada no art. 14, parágrafo 9º, da Carta da República, identifica, concretamente, as situações nas quais é vedada a candidatura de pessoas que tenham atentado contra a **“proibição administrativa, a moralidade para o exercício do 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”**. Friso a expressão **“vida pregressa do candidato”**.

Importa para o aludido preceito constitucional exatamente *o passado*. E a Lei Complementar n. 135/2010 deve ser interpretada e aplicada, em minha compreensão, em estrita harmonia com os princípios acima elencados, que emprestam relevância aos atos pregressos daqueles que querem conquistar cargos eletivos. Interessa a moralidade anterior, a história de vida escoreta dos candidatos. Eles não são nossos meros procuradores, mas nossos representantes, nossa voz e até nosso pensamento, que nós só vamos resgatar a cada quatro anos, por ocasião de um novo pleito democrático, oito anos no caso dos senadores. A norma oportuniza a depuração do rol desses representantes e dá eficácia ao citado art. 14, § 9º, protegendo o interesse coletivo, em detrimento do pseudo direito individual dos que, apesar de haverem cometido ilícitos ou irregularidades, ainda assim ambicionam o exercício do poder.

Daí a razão de, nos julgamentos precedentes, em sede de consultas e processos judiciais, este Tribunal Superior Eleitoral ter dado relevância ao dito fato objetivo, como uma fotografia tomada no passado dos candidatos. *Não importa, para os fins da novel inelegibilidade ditada na Lei Complementar n. 135/2010, qual o tamanho da pena, a forma da pena, e, até, se houve pena ou se foi ela cumprida*. Basta lembrar que nos casos de renúncia a mandato eletivo, sequer condenação houve. Importa, volta-se a frisar, o fato enquadrável nas alíneas do dispositivo legal.

No dizer do ilustre Ministro Arnaldo Versiani, “uma restrição temporária à possibilidade de qualquer pessoa se candidatar” (Cta n. 1.147-09-DF, julgada em 16.06.2010).

Na espécie dos autos – alínea **g** do art. 1º, I, da LC n. 64/1990, com a recente alteração – *basta a rejeição de contas públicas por decisão irrecurável*

do órgão competente. A simples rejeição anterior – *fato objetivo* – é que gera, por si só, a inelegibilidade por oito anos, a partir da vigência da lei.

O TSE, no julgamento das consultas e em processos anteriores, não afastou a incidência da moderna lei em face dos alegados princípios constitucionais da irretroatividade, do direito adquirido e tão pouco do art. 16 da Carta da República, alusivo à inaplicabilidade da norma ao pleito ocorrente até um ano da sua vigência. Também aqui, com a máxima vênia, insisto na força do art. 14, § 9º, da Constituição, por tudo que representa de positivo avanço em prol da escolha dos líderes que irão conduzir o povo brasileiro nos próximos quatro anos, cuja redação traz a nítida ideia de aplicação incidental da norma, ou seja, ao momento do pleito eleitoral que se desenvolve, eis que já em vigor quando do registro das candidaturas.

Ademais, a aplicação linear, às inteiras, da lei em comento afasta inevitáveis paradoxos que surgiriam, se não fosse assim, quando, em relação a muitos casos, nem havia previsão de inelegibilidade, a exemplo, dentre vários outros, das alíneas **k** (renúncia de mandato), **m** (excluídos da profissão por infração ético-profissional) e **p** (doação para campanha acima do limite legal). Antes não se cogitava de inelegibilidade; a partir da Lei Complementar n. 135/2010, sim, e todos os fatos, objetivos, foram a ela anteriores, mas o TSE já se pronunciou pela incidência do novel diploma.

Nesses termos, sendo bastante a rejeição de contas públicas por decisão irrecorrível do órgão competente como causa à inelegibilidade prevista no art. 1º, I, **g**, da LC n. 64/1990, na redação dada pela LC n. 135/2010, passo ao exame dos demais requisitos da mencionada alínea.

V

A inelegibilidade prevista no art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990, em sua redação originária, exigia, concomitantemente: a) rejeição de contas, relativas ao exercício de cargo ou função pública, por irregularidade insanável; b) decisão irrecorrível proferida pelo órgão competente; c) inexistência de provimento suspensivo ou anulatório emanado do Poder Judiciário. Nesse sentido, a jurisprudência desta c. Corte Superior:

[...] 3. *A cláusula de inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC n. 64/1990 demanda, para sua incidência, três cumulativos requisitos, dois positivos e um negativo, a saber: a) rejeição, por vício insanável, de contas alusivas ao exercício de cargos ou funções públicas; b) natureza irrecurável da decisão proferida pelo órgão competente; c) inexistência de provimento suspensivo, emanado do Poder Judiciário.* Trata-se de requisitos absolutamente autônomos entre si, pelo que basta a ausência de um deles para que a cláusula de inelegibilidade deixe de incidir. Incumbe à parte interessada, querendo, impugnar a presença de todos e de cada um desses requisitos autônomos, sob pena de preclusão daquele que deixou de ser questionado.

(ED-AgR-REspe n. 31.942-PR, Rel. Min. *Ayres Britto*, DJ de 06.03.2009) (destaquei).

A Lei Complementar n. 135/2010, por sua vez, alterou a redação do mencionado dispositivo⁷ para assentar que a irregularidade insanável deve também configurar ato doloso de improbidade administrativa.

Na espécie, as contas prestadas por *Francisco Vagner de Santana Amorim*, então prefeito de Rodrigues Alves-AC, relativas a convênio firmado entre o Município e o FNDE, foram desaprovadas pelo Tribunal de Contas da União.

Em relação ao Convênio n. 4.452, cujo objeto era a construção de uma escola urbana e aquisição de equipamentos, verifica-se que não foi cumprido integralmente, uma vez que o muro e o forro do prédio da escola não foram construídos.

Para melhor elucidar o caso, destaco excerto do relatório do acórdão do Tribunal de Contas da União que rejeitou as contas do recorrente (fl. 22v):

7 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 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, 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. Em razão de irregularidades na gestão dos recursos oriundos do referido convênio, foi o responsável citado. Ao examinar suas alegações de defesa, deixei consignado no Voto que conduziu à prolação do Acórdão que rejeitou suas alegações de defesa (Acórdão n. 30/2004 - Segunda Câmara - TCU) o que se segue:

Conforme registrado no Relatório supra, a Delegacia Regional do MEC-AC, após vistoria in loco, acusou a inexecução parcial do objeto pactuado (...). Observo, ainda, que a instrução que serviu de suporte para a citação do responsável, elaborada no âmbito da SECEX-AC, apontava como origem do débito a ausência de construção de muro e de forro no prédio da escola.

2. (...) o responsável não apresentou elementos que fossem suficientes para afastar o motivo que ensejou sua citação. Não pode prosperar o argumento de que a parte remanescente da obra não foi executada por culpa de seu sucessor, uma vez que os recursos foram dispendidos em sua gestão. O fato também de que a obra se encontraria plenamente executada e em funcionamento não se presta a afastar sua responsabilidade. Isso porque não se exige apenas que seja o objeto pactuado concluído, mas também que o seja integralmente com recursos oriundos do convênio sob exame, o que não restou demonstrado no presente caso.

(...)

4. Anoto (...) que o valor do débito apurado (R\$ 3.601,61, em 15.01.1996) é reduzido em termos absolutos e correspondia apenas a cerca de 7,2% do montante total repassado ao município, que foi de R\$ 50.000,00. Restou, portanto, demonstrada a execução da quase totalidade do objeto pactuado.

3. Com suporte nessas ponderações e em razão da presumida boa-fé do responsável este Tribunal decidiu apenas rejeitar suas alegações de defesa. Alertou-o, também, que a devolução dos respectivos valores ensejaria o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas.

4. A despeito de haver sido notificado da decisão contida no Acórdão n. 30/2004 - Segunda Câmara - TCU, não recolheu o valor correspondente ao débito que lhe fora imputado.

Ao agente público, ora recorrente, foi imputado débito no valor de R\$ 3.601,61. Contudo, a despeito de ter sido notificado da decisão, Francisco Wagner de Santana Amorim não recolheu o valor correspondente à multa aplicada.

Quanto ao Convênio n. 4.114/1996, seu objeto consistiu no repasse de R\$ 14.200,00 do FNDE ao Município de Rodrigues Alves-AC para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental em escolas da rede municipal.

No entanto, extrai-se do acórdão do Tribunal de Contas da União que rejeitou as contas do ora candidato que “apenas algumas escolas receberam alguns poucos materiais, em julho de 1996, *cuja aquisição não se deu com recursos do Convênio*, uma vez que estes foram integralmente despendidos pela Prefeitura, em 14.12.1996, conforme indica cheque integrante da prestação de contas” (fl. 24v) (destaquei).

Ademais, há indícios de que o ora candidato teria falsificado assinaturas nos recibos dos materiais escolares para demonstrar que esses materiais, supostamente adquiridos, teriam sido entregues aos seus destinatários.

Não bastasse, não foram encontrados documentos relativos à suposta licitação realizada para a compra dos objetos destinados às escolas do Município de Rodrigues Alves-AC.

Transcrevo parte do acórdão do TCU sobre o ponto (fls. 25-25v):

(...) Nenhum elemento material foi apresentado, com o intuito de corroborar os fatos por ele alegados, em sua defesa. Remanesceu incontestada a insuficiência documental necessária à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

10. Ao contrário, *para sobre o responsável indícios que este teria se valido de expediente ilícito, no caso a falsificação de assinaturas, para*

demonstrar que os materiais escolares supostamente adquiridos teriam sido entregues aos seus destinatários. Tal fato, entretanto, encontra-se pendente de produção de provas, no âmbito de ações judiciais versando acerca da questão.

11. Além disto, *pesa em desfavor do responsável a contradição que se percebe entre os termos de suas alegações de defesa - no sentido de que teria adquirido os materiais escolares - e aqueles do expediente dirigido ao FNDE, e acostado à fl. 155 destes autos, no qual admite não ter sido possível adquirir os materiais, objeto do Convênio n. 4.114/1996, em virtude da corrosão inflacionária ocorrida entre a celebração da avença e a data da liberação dos recursos.*

12. *Todo este contexto evidencia o desvio dos recursos transferidos ao Município de Rodrigues Alves-AC, por força do Convênio n. 4.114/1996, cuja aplicação não logrou o ex-Prefeito comprovar, nesta etapa processual. Por tal razão, a solução de mérito preconizada pela Unidade Técnica, com o aval do MP-TCU, é a que me parece adequada.*

13. A gravidade dos fatos e a relevância social do projeto a que se destinavam os recursos autorizam a aplicação da sanção pecuniária, prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, tal como proposto nos pareceres. (destaquei)

Por essas razões, as contas foram rejeitadas e o agente público, ora candidato, condenado à devolução da quantia de R\$ 14.200,00 e ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 (fl. 25v).

A insanabilidade das irregularidades que ensejaram as rejeições de contas é manifesta, notadamente no que se refere à ausência de aplicação dos recursos oriundos do Convênio n. 4.114/1996 na rede escolar municipal (R\$ 14.200,00) – que evidencia o desvio de recursos públicos – aos indícios de falsificação de documentos da prestação de contas, bem como à falta de licitação para a aquisição dos materiais objeto do mencionado convênio.

De fato, o prejuízo causado aos cofres públicos pelo desvio dos recursos públicos e as demais irregularidades mencionadas configuram, em

tese, atos dolosos de improbidade administrativa, a teor dos arts. 10, VI, VIII, IX, X e XI, e 11, I, da Lei n. 8.429/1992⁸.

A respeito, cito os seguintes precedentes desta c. Corte:

Eleições 2008. Agravo regimental. Recurso especial. Registro de candidato. Vereador. Inelegibilidade. Rejeição de contas. Convênio. Tribunal de Contas da União. Superfaturamento de preços. Irregularidade insanável. Provimento liminar. Ausência. Prequestionamento.

(...)

2. Já decidiu esta Corte que “dispensa indevida de licitação e superfaturamento de preços - entre outras - são faltas graves e que podem - em tese - configurar improbidade administrativa” (Acórdão n. 1.265-MA, PSESS de 26.10.2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto).

(...)

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

8 Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

(AgR-REspe n. 33.620-PE, Rel. Min. *Marcelo Ribeiro*, PSESS de 11.12.2008) (destaquei)

Agravo regimental. Recurso ordinário. Eleições 2006. Candidato a Deputado Estadual. Registro indeferido. Contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União. Convênio.

Ex-Prefeito.

(...)

3. *A insanabilidade das contas é manifesta, pois as irregularidades detectadas pelo TCU - dispensa indevida de licitação e superfaturamento de preços, entre outras - são faltas graves e que podem - em tese - configurar improbidade administrativa.*

(...)

5. Agravo desprovido.

(AgR-RO n. 1.265-MA, Rel. Min. *Ayres Britto*, PSESS de 26.10.2006)

Eleições 2008. Recurso especial. Indeferimento de registro de candidatura. Prefeito. Art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar n. 64/1990. Rejeição de contas pelo TCE. Parecer prévio não aprovado pela Câmara Municipal, por cinco votos a quatro. Número mínimo de votos necessários para refutar a decisão do TCE não atingido. Aplicação do art. 31, § 2º, da Constituição Federal. Predominância do parecer pela rejeição de contas. Ofensa aos arts. 42 e 72 da Lei Complementar n. 101/2000. Irregularidade de natureza insanável. Prática, em tese, de improbidade administrativa. Prejuízo ao erário reconhecido pelo TRE. Aplicação da Súmula n. 279 do STF. Precedentes. Dissídio pretoriano não verificado. Decisão monocrática inviável para demonstrar a divergência. Incidência da Súmula n. 83 do STJ. Agravo regimental a que se nega provimento.

(...)

5. *A prática, em tese, de improbidade administrativa ou de qualquer outro ato caracterizador de prejuízo ao erário e de desvio de valores revela a insanabilidade dos vícios constatados.*

(AgR-REspe n. 30.020-MG, Rel. Min. *Joaquim Barbosa*, PSESS de 16.10.2008)

Por fim, ressalto não haver nos autos notícia da suspensão ou anulação das decisões do TCU pelo Poder Judiciário.

Ante o exposto, peço vênia ao Ministro Relator para *negar provimento* ao recurso ordinário.

É o voto.

ESCLARECIMENTO

O Sr. Ministro Marcelo Ribeiro (Relator): Senhor Presidente, neste caso específico, trata-se de rejeição de contas que, na lei anterior, o prazo era de cinco anos de inelegibilidade. Neste caso concreto, o prazo de cinco anos já havia sido exaurido quando entrou em vigor a Lei Complementar n. 135/2010 e o aumentou para oito anos. Por isso eu considerei este caso similar ao da AIJE, em que havia a pena de três anos e foi aumentada para oito anos a inelegibilidade da rejeição de contas.

O Sr. Ministro Arnaldo Versiani: Esse é o mesmo ponto que nós entendemos. A inelegibilidade decorrente de condenação criminal passou de três para oito anos e nós entendemos que era válido. A distinção está exatamente porque no caso da AIJE houve condenação expressa e neste não, porque o Tribunal de Contas, quando rejeita as contas, não declara a inelegibilidade de ninguém.

O Sr. Ministro Marcelo Ribeiro (Relator): Aqui há diferença em relação a esses casos genéricos, porque eu e o Ministro Marco Aurélio, genericamente, damos provimento ou negamos provimento aos recursos porque entendemos que a Lei Complementar n. 135/2010 não se aplica às eleições de 2010 por conta do artigo 16 da Constituição Federal e porque há retroatividade. Neste caso, o aspecto da retroatividade me pareceu mais realçado diante dessa circunstância de que já se havia exaurido completamente o prazo de inelegibilidade quando a LC n. 135/2010 entrou em vigor.

VOTO

O Sr. Ministro Arnaldo Versiani: Senhor Presidente, peço vênua ao Relator para acompanhar a divergência.

VOTO

A Sra. Ministra Cármen Lúcia: Senhor Presidente, acompanho a divergência.

VOTO VENCIDO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, acompanho o Relator.

VOTO VENCIDO

O Sr. Ministro Hamilton Carvalhido: Senhor Presidente, peço vênua à divergência para acompanhar o Ministro Relator. Já exaurido o prazo da inelegibilidade, não há como aumentá-lo sem incidir na sanção da vedada irretroatividade.

VOTO

O Sr. Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente): Senhores Ministros, acompanho a divergência.