

## **Decretos**



**Poder Legislativo**  
**Câmara Municipal de Livramento de Nossa Senhora**

### **DECRETO LEGISLATIVO Nº 02/2013**

**“Aprova o Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado da Bahia sobre as contas do Prefeito Municipal de Livramento de Nossa Senhora, referente ao exercício de 2011”.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE LIVRAMENTO DE NOSSA SENHOR

DECIDIU e eu promulgo o seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1º - Fica aprovado o Parecer Prévio Nº 07579-12, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, o qual opinou pela reprovação das referidas das contas do ex-Prefeito Municipal de Livramento de Nossa Senhora do exercício de 2011.

Art. 2º - O Presidente da Câmara Municipal de Livramento de Nossa Senhora comunicará a decisão ao Ministério Público na forma do art. 193 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Livramento de Nossa Senhora.

Art. 3º - Este DECRETO LEGISLATIVO entrará em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala das Comissões da Câmara Municipal de Livramento de Nossa Senhora,  
Estado da Bahia, 18 de outubro.

**João de Amorim e Silva**  
- Presidente -

**Márcio Alan Dourado Castro**  
- 1º Secretário -

**José Araújo Santos**  
- 2º Secretário -

End.: Praça Dom Hélio Paschoal, 41. Centro.  
Livramento de Nossa Senhora – BA  
CEP: 46.140-000 – CNPJ: 16.415.127/001-01

Tel.: 77 444-2062 / 1895 / 9968 2783  
E-mail: [camara@cvlivramento.ba.gov.br](mailto:camara@cvlivramento.ba.gov.br)  
Home Page: [www.cvlivramento.ba.gov.br](http://www.cvlivramento.ba.gov.br)

CERTIFICAÇÃO DIGITAL: U1H76YY1WBKIX18PDUPWZA



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO Nº 1085-96.  
2014.6.19.0000 – CLASSE 37 – RIO DE JANEIRO – RIO DE JANEIRO**

**Relator:** Ministro Gilmar Mendes

**Agravante:** Ministério Público Eleitoral

**Agravado:** Rozan Gomes da Silva

**Advogados:** Márcio Luiz Silva e outros

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. CANDIDATO A DEPUTADO ESTADUAL. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA G, DA LC Nº 64/1990.

1. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecurável no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido à irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

2. Contas de ordenador de despesas de fundo de previdência, no cargo de prefeito, desaprovadas pelo TCE (exercício de 2009).

3. Não há como reconhecer ato doloso de improbidade administrativa na conduta do impugnado por ser inviável extrair das irregularidades apontadas postura da qual se presuma desonestidade ou intenção em causar dano ao Erário. O acórdão do TCE entendeu existirem irregularidades que em sua maioria consistem em descumprimento de normas legais e regulamentares que disciplinam a gestão de fundo de previdência. Todavia, isso não autoriza concluir pela má-fé do gestor ou pelo desvio de recursos públicos em benefício pessoal ou de terceiro, sobretudo se considerado que a desaprovação das contas se deu em decorrência de revelia e que se lhe aplicou multa em quantia pouco significativa, R\$7.219,80 (sete mil, duzentos e dezenove reais e oitenta centavos)

ante os valores do orçamento do fundo de previdência – receita prevista de R\$5.085.000,00 (cinco milhões e oitenta e cinco mil reais), despesa fixada de R\$6.692.000,00 (seis milhões, seiscentos e noventa e dois mil reais) e déficit de R\$1.607.000,00 (um milhão, seiscentos e sete mil reais).

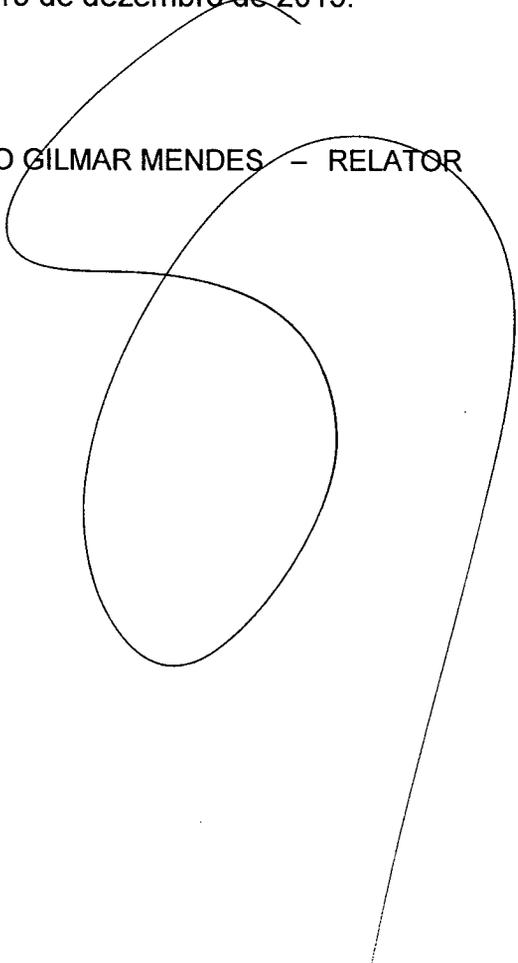
4. Afasta-se a inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990.

5. Decisão agravada mantida pelos próprios fundamentos. Agravo regimental desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em desprover o agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Brasília, 15 de dezembro de 2015.

MINISTRO GILMAR MENDES – RELATOR



## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhor Presidente, o pedido de registro de candidatura de Rozan Gomes da Silva ao cargo de deputado estadual nas eleições de 2014 foi impugnado pelo Ministério Público Eleitoral.

O impugnante alegou que o requerente incide na causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, porquanto suas contas públicas como ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde, no cargo de prefeito, e do Fundo de Previdência de Magé (FPSM), no cargo de secretário municipal, referentes aos exercícios de 2005 e 2009 foram desaprovadas em decisão definitiva do Tribunal de Contas, por irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa que causa prejuízo ao Erário, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 (Decisão do TCE: Processos nos 221.054-0/06 e 227.169-4/10). Pleiteou o indeferimento do pedido de registro de candidatura.

O TRE/RJ deferiu o registro de candidatura do requerente, em acórdão assim ementado (fls. 795-796):

- Requerimento de Registro de Candidatura. Eleições 2014. Impugnação ao Registro de Candidatura por candidato e pelo Ministério Público Eleitoral. Art. 1º, inciso I, alínea "g" da LC 64/90.

1. Irregularidades encontradas pelo TCE/RJ nas contas do impugnado, como ordenador de despesas do Fundo de Previdência de Magé, referente ao exercício de 2009, nos autos do processo 227.169-4/10. Contas aprovadas pela Câmara Municipal de Magé. Incompetência do TCE para julgar as contas do Prefeito, inclusive como ordenador de despesas. Precedentes do TSE.

2. O mesmo entendimento, porém, não pode ser aplicado ao processo 221.054-0/06, no qual o TCE/RJ julgou irregulares suas contas como ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Magé, referente ao exercício de 2005, já que à época não ocupava o cargo de Prefeito, mas sim de Secretário Municipal de Saúde. Contudo, a única irregularidade encontrada é inapta à caracterização de ato doloso de improbidade administrativa. A matéria fática relativa ao julgamento das contas foi tratada na Ata da Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Saúde, a qual não foi juntada ao presente processo de registro pelo impugnante. Impossibilidade de presumir dolo. Precedentes do TSE.



3. Afastamento da causa de inelegibilidade. Improcedência das impugnações. Deferimento do pedido de registro.

Interposto recurso ordinário, o Ministério Público Eleitoral sustentou serem os tribunais de contas competentes para o julgamento das contas de gestão de prefeitos que atuam como ordenadores de despesa.

Defendeu, ademais, que os atos que ensejaram a rejeição das contas do candidato, nos Processos nºs 221.054-0/06 e 227.169-4/10, configuram vícios insanáveis e atos dolosos de improbidade administrativa, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, motivo pelo qual o recorrido se encontra inelegível, consoante o disposto no art. 14, § 9º, da Constituição Federal e no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990.

Contrarrrazões de Rozan Gomes da Silva às fls. 810-824.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento do recurso ordinário (fls. 828-832).

Dei provimento parcial ao recurso ordinário para determinar que o TRE/RJ, superada a questão do órgão competente, analisasse, como entendesse de direito, se estariam presentes, no Processo nº 227.169-4/10, **referente às contas do exercício de 2009**, os demais requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990. A decisão está assim resumida (fls. 837-842):

Eleições 2014. Candidato a deputado estadual. Recurso ordinário. Registro de candidatura deferido. Incidência na inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990. Recurso provido parcialmente. 1. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido a irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. 2. Contas relativas ao período em que ocupava o cargo de secretário municipal de saúde desaprovadas pelo TCE (exercício de 2005). Ausência de elementos mínimos que revelem ato de improbidade administrativa praticado na modalidade dolosa, pois não há na decisão de rejeição de contas má-fé do gestor público, desvio de recursos públicos em benefício próprio ou de terceiros, grave dano ao erário, entre outros, entendidos assim como condutas que de fato lesem dolosamente o

patrimônio público. Verificam-se irregularidades decorrentes talvez de culpa (negligência), sobretudo quando se constata que o TCE/RJ apenas fixou multa ao gestor, ora recorrido. Precedentes. 3. Contas de prefeito que atua como ordenador de despesas desaprovadas pelo TCE (exercício de 2009). No julgamento do RO nº 401-37/CE, rel. Min. Henrique Neves da Silva, em 26.8.2014, o TSE, por maioria, assentou que compete ao Tribunal de Contas examinar as contas de prefeito enquanto ordenador de despesas. Vencido no ponto. 4. Recurso provido parcialmente.

Após remessa dos autos, o TRE/RJ afastou a causa de inelegibilidade e manteve o deferimento do registro de candidatura do requerente, em acórdão assim sintetizado (fl. 851):

Requerimento de Registro de Candidatura. Eleições 2014. Impugnação ao Registro de Candidatura pelo Ministério Público Eleitoral. Art. 1º, inciso I, alínea "g" da LC 64/90.

I. Acórdão que deferiu o pedido de registro de candidatura e julgou improcedente a impugnação proposta pelo Ministério Público Eleitoral com fundamento na incompetência do TCE para julgar as contas de Prefeito, inclusive como ordenador de despesas.

II. Novo julgamento determinado pelo TSE, que reconheceu a competência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para julgamento das contas de gestão do requerente.

III. Decisão do TCE/RJ que julgou irregulares as contas de gestão do impugnado. Inexistência de provas aptas à caracterização de ato doloso de improbidade administrativa. Ausência de prova de desequilíbrio orçamentário, prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito do impugnado. Impossibilidade de presumir dolo. Precedentes do TSE (Recurso Especial Eleitoral nº 33224, DJE de 26/09/2014; Recurso Especial Eleitoral nº 11578, DJE de 05/08/2014 e AgR-REspe 43898/SP, DJE de 19/4/2013). Precedente do TRE/RJ (RE n.º 26979, DJE de 30/8/2012).

IV. Afastamento da causa de inelegibilidade. Improcedência da impugnação do MP. Deferimento do pedido de registro.

Seguiu-se a interposição de recurso ordinário pelo Ministério Público Eleitoral (fls. 859-863), em que alegou que o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, nos autos do Processo nº 227.169-4/10, rejeitou as contas do recorrido, como ordenador de despesas do Fundo de Previdência de Magé, referentes ao exercício de 2009, com fundamento no art. 20, inciso III, alínea a, da Lei Complementar Estadual nº 63/90<sup>1</sup>, o que revelaria a existência de

---

<sup>1</sup> Art. 20 - As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

irregularidade insanável e a prática de ato doloso de improbidade administrativa.

Afirmou que a conduta do recorrido causou prejuízo ao Erário e ofendeu os princípios da Administração Pública.

Pleiteou o provimento do recurso ordinário, para fins de indeferimento do registro de candidatura, em razão da incidência da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990.

Contrarrazões às fls. 865-872.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento do recurso ordinário (fls. 876-882).

Às fls. 884-897, neguei seguimento ao recurso por decisão assim ementada:

Eleições 2014. Candidato a deputado estadual. Recurso ordinário. Registro de candidatura deferido. Art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990. 1. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido a irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. 2. Contas de ordenador de despesas de fundo de previdência, no cargo de prefeito, desaprovadas pelo TCE (exercício de 2009). 3. No caso concreto, não há como reconhecer ato doloso de improbidade administrativa na conduta do impugnado, por ser inviável extrair das irregularidades apontadas postura da qual se presume desonestidade ou intenção em causar dano ao erário. É certo que o acórdão do TCE entendeu existirem irregularidades que em sua maioria consistem em descumprimento de normas legais e regulamentares que disciplinam a gestão de fundo de previdência. Todavia, isso não autoriza concluir pela má-fé do gestor ou pelo desvio de recursos públicos em benefício pessoal ou de terceiro, sobretudo se considerado que a desaprovação das contas se deu em decorrência de revelia e que se aplicou multa ao recorrido em quantia pouco significativa, R\$7.219,80 (sete mil, duzentos e dezenove reais e oitenta centavos), ante os valores do orçamento do fundo de previdência – receita prevista de R\$5.085.000,00 (cinco milhões e oitenta e cinco mil reais), despesa fixada de R\$6.692.000,00 (seis milhões, seiscentos e

noventa e dois mil reais) e déficit de R\$1.607.000,00 (um milhão, seiscentos e sete mil reais). 4. Afasta-se a inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990. 4. Negado seguimento ao recurso.

Interposto agravo regimental, o Ministério Público Eleitoral sustenta ter havido equívoco no acórdão regional ao afirmar-se não ter sido constatado desequilíbrio orçamentário pelo Tribunal de Contas, uma vez que este teria assinalado expressamente o seguinte (fl. 904):

- a) “utilização de recursos de terceiros no financiamento de insuficiências financeiras do fundo, tendo em vista o disposto no § 1º do artigo 2º da Lei Federal nº 9.717/98” (fl. 853);
- b) “não pagamento das despesas previdenciárias inscritas como Restos a Pagar ao término do exercício financeiro de 2009, no montante de R\$352.059,54” (fl. 853);
- c) o “fato de o pagamento do FPSM ter sido elaborado deficitariamente, portanto contrariando os pressupostos de equilíbrio financeiro e atuarial, visto a não constituição de reservas orçamentárias” (fl. 853v);
- d) “deficiências na previsão de receitas de contribuição dos servidores municipais, que resultaram diferenças na ordem de 3,083% sobre a base orçada, haja vista a existência de bases quantitativas para a estimativa. Os valores em questão foram incluídos como receitas intra-orçamentárias – Contribuição Patronal” (fl. 853v);
- e) “desequilíbrio financeiro apurado na execução do orçamento” (fl. 853v).

Defende ainda que a revelia assentada no acórdão regional, em decorrência da inércia do recorrido, após ter sido comunicado pelo Tribunal de Contas acerca da necessidade do encaminhamento de documentos e esclarecimentos no âmbito de prestação de contas iniciada por ele, configura omissão no dever de prestar contas da gestão de fundo municipal, vício apto a atrair a causa de inelegibilidade.

Nesse sentido, insurge-se contra o argumento da decisão agravada referente ao fato de não se poder concluir pela má-fé do gestor ou pelo desvio de recursos públicos em benefício pessoal ou de terceiro, já que a inelegibilidade referida na citada alínea g não exige dolo específico, mas apenas dolo genérico consistente na “vontade de praticar a conduta em si que ensejou a probidade<sup>2</sup>” (fl. 908).

<sup>2</sup> TSE: AgR-REspe nº 56-20/CE, rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 18.12.2012.



Pleiteia a reforma da decisão agravada ou a submissão do regimental à Corte para julgamento.

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator): Senhor Presidente, mantenho a decisão agravada, por seus fundamentos, *verbis* (fls. 888-897):

2. A questão controvertida neste recurso refere-se à incidência ou não do recorrido, candidato a deputado estadual, na causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, em razão da rejeição de suas contas públicas como ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde, no cargo de prefeito, no exercício de 2009, em decisão definitiva do Tribunal de Contas, por irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 (Decisão do TCE: Processo nº 227.169-4/10). Pleiteou o indeferimento do pedido de registro de candidatura.

Estabelece o referido dispositivo:

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**;

[...]. (Grifos nossos)

Importante frisar que nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade referida nesse dispositivo, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecurável no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido a irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade

administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

Esclareço, inicialmente, com base na jurisprudência deste Tribunal<sup>3</sup>, que não cabe à Justiça Eleitoral, mesmo em recurso ordinário, aferir o acerto ou o desacerto da decisão emanada do TCE/RJ por ocasião do julgamento das contas do recorrido, que foram rejeitadas.

Embora não se possa pronunciar sobre o mérito da decisão, é dever desta Justiça especializada proceder à análise acerca do preenchimento dos aludidos requisitos.

Extraio do acórdão do TCE (fls. 241, 348-351 e 357-362):

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Ordenador de Despesa e do Tesoureiro do Fundo Previdência dos Servidores de Magé – FPSM referente ao exercício de 2009.

(...)

Diante da análise realizada, sugere-se:

I - Sejam JULGADAS IRREGULARES as contas do Ordenador de Despesas, Sra. Nubia Cozzolino, 01/01/09 a 12/09/09, e Sr. Rozan Gomes da Silva, 12/09/09 a 31/12/09, do Fundo de Previdência de Magé, nos termos da alínea “a”, inciso III, artigo 20 c/c o artigo 23, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, em face das irregularidades abaixo elencadas:

a) Não envio do dispositivo legal que criou o Fundo de Previdência dos Servidores de Magé - FPSM, visto que, a Lei Municipal n.º 1833/07 apenas reestruturou o FPSM.

b) Não envio da prestação de contas por término de gestão da senhora Luciana Costa Santana, responsável pela Tesouraria do fundo no período de 20/02/09 a 30/10/2009, assim como do seu antecessor, que não foi especificado nos autos, em ambos os casos, em processo apartado a este, conforme previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 200/96.

c) Não envio do Estudo Atuarial contendo os anexos correspondentes previstos em lei, para apuração das Reservas Matemáticas.

d) Não foi esclarecido quem foi o Gestor e Ordenador de Despesas do Fundo de Previdência dos Servidores de Magé - FPSM no exercício de 2009, bem como qual é o modelo organizacional em que o fundo está enquadrado, ou seja, a sua natureza jurídica.

e) Pelo fato dos Tesoureiros não apresentarem a declaração de bens e rendas, conforme instruído no inciso II do artigo 7º da Deliberação TCERJ n.º 200/96.

f) Por que não foi criado o Conselho Municipal Previdenciário - CMP, conforme previsto no artigo 25 da Lei Municipal n.º 1833/07 c/c o inciso I do artigo 9º da Lei Federal 10.887/04.

<sup>3</sup> AgR-REspe nº 482-80/AC, rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 17.12.2012.

g) Pelo fato da Legislação municipal não atender as determinações da Lei Federal n.º 10.887/04, no tocante a formação paritária do Órgão Representação dos Servidores e dos Poderes governamentais, no caso o CMP.

h) Quanto ao não saneamento das irregularidades apontadas pelo Ministério da Previdência Social - MPS, irregularidades essas, impeditivas para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciário - CRP, relativamente aos seguintes critérios, a saber:

- Atendimento ao MPS em auditoria indireta no prazo;
- Caráter contributivo (Ente e Ativos - Repasse)
- Caráter contributivo (inativos e Pensionistas-Repasse)
- Caráter contributivo (pagamento de contribuições parceladas)
- Demonstrativo da Política de Investimentos
- Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA
- Demonstrativo dos Investimentos e Disponibilidades Financeiras – Encaminhamento à SPS
- Demonstrativo Previdenciário - Encaminhamento à SPS
- Demonstrativos Contábeis
- Equilíbrio Financeiro e Atuarial
- Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Nota Técnica Atuarial

i) Pela utilização de recursos de terceiros no financiamento de insuficiências financeiras do fundo, tendo em vista o disposto no § 1º do artigo 2º da Lei Federal n. 9717/98;

Descrição	Valor (R\$)
(A) Saldo do Exercício Anterior	206.558,33
(B) Recursos de terceiros • saldo anterior - fls. 133	85.476,66
C=(A - B) Saldo Financeiro Exercício anterior s/recursos de terceiros	<b>121.081,67</b>
(D) Receita Corrente	2.405.475,46
(E) Receita Intra-Orçamentária	2.109.711,99
(F) Total das Receitas (Ingressos) (D+E-H)	<b>4.515.187,45</b>
(F) Despesa Orçamentária PAGA	<b>4.762.638,12</b>
(J) Saldo para o Exercício Seguinte (A+E-I)	<b>126.369,00</b>

j) Quanto ao não pagamento das despesas previdenciárias inscritas como Restos a Pagar ao término [sic] do exercício financeiro de 2009, no montante de R\$ 352.059,54.

k) Pela ausência de segregação contábil das contas de aplicações financeiras da [sic] contas correntes, em observância disposto no artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64 c/c NBC T1 – “Das características da informação contábil” (Item 1.1 - do Conceito e do Conteúdo), aprovada pela Resolução CFC nº 1121/08 e alterações.

l) Quanto a [sic] formulação da Política a [sic] Anual de Investimentos adotada pelo FPSM, em virtude das disposições previstas no artigo 7º da Resolução BACEM 3.506/07;

m) Pelo fato de não ter sido respeitado o limite de 80% para a aplicação das disponibilidades do FPSM em Fundos de Investimentos, como previsto no inciso II e alíneas do artigo 7º da Resolução BACEM n.º 3.506/07;

n) Quanto ao alcance ou não dos juros atuais previstos na legislação previdenciária vigente c/c por regulamento do fundo se houver, visando a constituição de reservas garantidoras do fundo no período contributivo do Plano.

o) Pelo fato do orçamento do FPSM ter sido elaborado deficitariamente, portanto contrariando os pressupostos de equilíbrio financeiro e atuarial, visto a não constituição de reservas orçamentárias.

(+) Receita prevista - R\$ 5.085.000,00

(-) Despesa fixada- R\$ 6.692.000.00

(=) Déficit -R 1.607.000,00

p) Quantos as [sic] deficiências na previsão das receitas de contribuição dos servidores municipais, que resultaram diferenças na ordem de 3.083% sobre a base orçada, haja vista, a existência de bases quantitativas para a estimativa. Os valores em questão foram incluídos como receitas intraorçamentárias - Contribuição Patronal;

q) Quanto ao desequilíbrio financeiro apurado na execução do orçamento.

r) Não foi informado como está sendo operacionalizada a segregação das massas dos segurados, em virtude do previsto na Lei Municipal 1.833/07 c/c com a avaliação atuarial remetida ao MPAS em 31/07/2006 e Portaria MPS n.º 403/08, lembrando, ainda a existência de apenas uma conta corrente no FPSM;

s) Não foi informado como está sendo ou será financiado o Serviço Passado - Passivo Atuarial Inicial, Deverá ser encaminhado, se for o caso, a lei municipal autorizativa do Plano de Amortização;

t) Quanto á existência ou não de dívidas do município junto ao FPSM.

u) Quanto ao a [sic] falta de Avaliação Atuarial em balanço exigido pela Lei Federal n.º 9.717/98;

v) Quais os motivos para a não arrecadação das Compensações Previdenciárias, conforme previsão legal. Informar, ainda, o número de servidores enquadrados no Grupo I, passíveis de compensação previdenciária junto ao INSS (Regime de Origem);

w) Quais os motivos para não utilização de 98% das despesas administrativas previdenciárias fixadas. Ressaltando, que a assunção de despesas administrativas previdenciárias por

outras unidades orçamentárias, refletirá irregularmente na constituição das Reservas Administrativas previstas em lei municipal, sendo os gestores apenados conforme a Lei Federal n.º 9.717/98;

x) Não foi justificada a não aplicação do Plano de Contas Previdenciário, conforme as orientações da Portaria MPAS 916/03 e alterações incluindo, neste bojo, a elaboração de Notas Explicativas junto às demonstrações contábeis especialmente, em relação aos registros contábeis específicos inerentes aos RPPS.

[...]

Considerando que foi aperfeiçoado o contraditório dando às partes o direito constitucional à ampla defesa.

Considerando que a presente prestação de contas reúne elementos suficientes que permitem o julgamento do mérito, em face das irregularidades apontadas pela instrução técnica às fls. 227/230.

Visto e examinado, de acordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial.

VOTO:

I - Pela IRREGULARIDADE das contas dos Ordenadores de Despesas do Fundo de Previdência Social de Magé, referentes ao exercício de 2009, sob a responsabilidade da Sra. Núbia Cozzolino (01/01 a 12/09/2009) e Rozan Gomes da Silva (12/09 a 31/12/2009), com fulcro no artigo 20, inciso III, alínea "a" c/c o - parágrafo único do art. 23 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90, em face das irregularidades relacionadas às fls. 227-V/229;

II - Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante acórdão, no valor de R\$7.219,80, correspondente nesta data a 3.000 UFIR-RJ, a Sra. Núbia Cozzolino, Ordenadora de Despesas do Fundo de Previdência de Magé no período de 01/01 a 12/09/2009, com fulcro nos incisos I e IV do art. 63 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90, devendo ser recolhida com recursos próprios, ao erário estadual, no prazo legal, contados da ciência da decisão desta Corte, e comprovando seu recolhimento, após expirado o prazo para a quitação da multa, ficando autorizada desde já a cobrança judicial, no caso do não recolhimento, observado o procedimento recursal e a expedição de ofício ao titular do órgão competente para proceder à inscrição em dívida ativa, comprovando no prazo legal a esta Corte a devida inscrição;

III - Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante acórdão, no valor de R\$ 7.219,80, correspondente nesta data a 3.000 UFIR-RJ, ao Sr. Rozan Gomes da Silva, Ordenador de Despesas do Fundo de Previdência de Magé no período de 12/09 a 31/12/2009, com fulcro nos incisos I e IV do art. 63 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90, devendo ser recolhida com recursos próprios, ao erário estadual, no prazo legal, contados da ciência da decisão desta

**Corte, e comprovando seu recolhimento, após expirado o prazo para a quitação da multa, ficando autorizada desde já a cobrança judicial, no caso do não recolhimento, observado o procedimento recursal e a expedição de ofício ao titular do órgão competente para proceder à inscrição em dívida ativas comprovando no prazo legal a esta Corte a devida inscrição;**

[...]

Vistos, relatados e discutidos estes autos referentes à Prestação de Contas de Ordenador de Despesas e Tesoureiro do Fundo de Previdência de Magé, relativa ao exercício de 2009, sob a responsabilidade dos ordenadores Sra. Núbia Cozzolino (01/01 a 12/09/2009) e Rozan Gomes da Silva (12/09 a 31/12/2009) e dos Tesoureiros Sra. Luciana Costa Santana (01/01 a 30/10/2009 [sic]) e Sra. Patrícia Gomes da Silva (01/11 a 31/12/2009).

[...]

**Aplicar multa pessoal no valor de R\$ 7.219,80, correspondente nesta data a 3.000 UFIR-RJ, ao Sr. Rozan Gomes da Silva, Ordenador de Despesas do Fundo de Previdência de Magé no período de 12/09 a 31/12/2009, com fulcro nos incisos I e IV do art. 63 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90, devendo ser recolhida, com recursos próprios, aos cofres estaduais, no prazo legal, contado da ciência desta decisão, devendo comprovar o seu recolhimento após expirado o prazo para quitação da multa, ficando autorizada desde já a cobrança judicial, no caso do não recolhimento, conforme o disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 166/92. (Grifo nosso)**

Por sua vez, o TRE afastou a incidência da hipótese da inelegibilidade da alínea g, por entender não haver provas hábeis a caracterizar ato doloso de improbidade administrativa, tampouco evidência de desequilíbrio orçamentário, prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito do impugnado, sendo impossível, na espécie, a presunção do dolo. Transcrevo trecho do acórdão regional (fls. 852v.-855):

**Conforme restou consignado no acórdão recorrido, houve, de fato, processo instaurado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro contra o recorrido, à época Prefeito e Ordenador de Despesas da Prefeitura de Magé, em que foram julgadas irregulares suas contas como ordenador de despesas do Fundo de Previdência de Magé, referente ao exercício de 2009, nada obstante as contas de Governo, do mesmo ano de 2009, terem sido aprovadas pelo Poder Legislativo, conforme cópia da Resolução 3/11, proferida pela Câmara Municipal de Magé, juntada aos autos à fl. 70.**

Das cópias anexadas aos autos verifica-se que o candidato, através do Ofício nº. 054/GAB/10 (fl. 88), deu início ao processo de prestação de contas do Fundo de Previdência de

Magé, referente ao ano de 2009, juntando os documentos de fls. 89/240.

Após análise dos documentos enviados, a 3ª Inspeção Geral de Controle Municipal do TCE/RJ elaborou parecer, cujas cópias foram juntadas às fls. 241/266 dos autos, opinando pela notificação do então Prefeito de Magé, Sr. Anderson Cozzolino, para que apresentasse documentos e prestasse esclarecimentos quanto aos pontos que passo a transcrever:

- a) Não envio do dispositivo legal que criou o Fundo de Previdência dos Servidores de Magé - FPSM, visto que a Lei Municipal 1833/07 apenas reestruturou o FPSM;
- b) Não envio da prestação de contas por término de gestão da Sra. Luciana Costa Santana, responsável pela Tesouraria do Fundo no período de 20/02/09 a 30/10/2009, assim como de seu antecessor, que não foi especificado nos autos, em ambos os casos, em processo apartado a este, conforme previsto na Deliberação TCE-RJ 200/96;
- c) Não envio do estudo Atuarial contendo anexos correspondentes previstos em lei, para apuração das reservas matemáticas;
- d) Não foi esclarecido quem foi o Gestor e Ordenador de Despesas do Fundo de Previdência dos Servidores de Magé - FPSM no exercício de 2009, bem como qual é o modelo organizacional em que o fundo está enquadrado, ou seja, sua natureza jurídica;
- e) Pelo fato dos tesoureiros não apresentaram a declaração de bens e rendas, conforme instruído no inciso II, do art. 7º, da Deliberação TCE-RJ 200/96;
- f) Por que não foi criado o Conselho Municipal Previdenciário - CMP, conforme previsto no art. 25, da Lei Municipal 1833/07 c/c inciso I, do art. 9º, da Lei Federal 10.887/04;
- g) Pelo fato da Legislação municipal não atende [sic] as determinações da Lei Federal 10.887/04, no tocante a formação paritária do Órgão Representação dos Servidores e dos Poderes governamentais, no caso o CMP;
- h) Quanto ao não saneamento das irregularidades apontadas pelo Ministério da Previdência social - MPS, irregularidades essas impeditivas para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciário - CRP, relativamente aos seguintes critérios, a saber:
  - Atendimento ao MPS em auditoria indireta no prazo;
  - Caráter contributivo (Ente e Ativos - Repasse);
  - Caráter contributivo (Inativos e Pensionistas - Repasse);
  - Caráter Contributivo (pagamento de contribuições parceladas);
  - Demonstrativo da Política de Investimentos;
  - Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA;

- Demonstrativo dos Investimentos e Disponibilidades Financeiras - Encaminhamento à SPS;
- Demonstrativo Previdenciário - Encaminhamento à SPS;
- Demonstrativos Contábeis;
- Equilíbrio Financeiro e Atuarial;
- Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Nota Técnica Atuarial

i) Pela utilização de recursos de terceiros no financiamento de insuficiências financeiras do fundo, tendo em vista o disposto no § 1º, do artigo 2º, da Lei Federal n. 9.717/98;

(...)

j) Quanto ao não pagamento das despesas previdenciárias inscritas como Restos a Pagar ao término do exercício financeiro de 2009, no montante de R\$ 352.059,54;

k) Pela ausência de segregação contábil das contas de aplicações financeiras das contas correntes, em observância disposto no artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64 c/c NBC T1 – “Das características da informação contábil” (item 1.1 - Do conceito e do Conteúdo), aprovada pela Resolução CFC n.º 1121/08 e alterações;

l) Quanto a [sic] formulação da Política Anual de investimentos adotada pelo FPSM, em virtude das disposições previstas no artigo 7º da Resolução BACEM 3.506/07;

m) Pelo fato de não ter sido respeitado o limite de 80% para a aplicação das disponibilidades do FPSM em Fundos de Investimentos, como previsto no inciso II e alíneas do artigo 7º da Resolução BACEM nº 3.506/07;

n) Quanto ao alcance ou não dos juros atuariais previstos na legislação previdenciária vigente c/c por regulamento do fundo se houver, visando a constituição de reservas garantidoras do fundo no período contributivo do Plano;

o) Pelo fato do orçamento do FPSM ter sido elaborado deficitariamente, portanto contrariando os pressupostos de equilíbrio financeiro e atuarial, visto a não constituição de reservas orçamentárias;

(...)

p) Quanto as [sic] deficiências na previsão das receitas de contribuição dos servidores municipais, que resultaram diferenças na ordem de 3,083% sobre a base orçada, haja vista a existência de bases quantitativas para a estimativa. Os valores em questão foram incluídos como receitas intra-orçamentárias – Contribuição Patronal;

q) Quanto ao desequilíbrio financeiro apurado na execução do orçamento;

r) Não foi informado como está sendo operacionalizada a segregação das massas dos segurados, em virtude do previsto na Lei Municipal 1.833/07 c/c com a avaliação atuarial remetida ao MPAS em 31/07/2006 e Portaria MPS n.º 403/08,



lembrando ainda a existência de apenas uma conta corrente no FPSM;

s) Ao foi informado como está sendo ou será financiado o Serviço Passado - Passivo Atuarial Inicial. Deverá ser encaminhado, se for o caso, a lei municipal autorizativa do Plano de Amortização;

t) Quanto à existência ou não de dívidas do município junto ao FPSM;

u) Quanto à falta de Avaliação Atuarial em balanço exigido pela Lei Federal n.º 9.717/98;

v) Quais os motivos para a não arrecadação das Compensações Previdenciárias, conforme previsão legal. Informar, ainda, o número de servidores enquadrados no Grupo I, passíveis de compensação previdenciária junto ao INSS (Regime de Ordem);

w) Quais os motivos para não utilização de 98% das despesas administrativas previdenciárias fixadas. Ressaltando, que a assunção de despesas administrativas previdenciárias por outras unidades orçamentárias, refletirá irregularmente na constituição das Reservas Administrativas previstas em lei municipal, sendo os gestores apenados conforme a Lei Federal nº 9.717/98;

x) Não foi justificada a não aplicação do Plano de contas Previdenciário, conforme as orientações da Portaria MPAS 916/03 e alterações incluindo, neste bojo, a elaboração de Notas Explicativas junto às demonstrações contábeis especialmente, em relação aos registros contábeis específicos inerentes aos RPPS.

**Além disso, a referida inspetoria sugeriu que fosse realizada a notificação da Sra. Núbia Cozzolino e do Sr. Rozan Gomes da Silva para ciência de que o não encaminhamento dos documentos e esclarecimentos solicitados poderia comprometer o julgamento da prestação de contas.**

Às fls. 274/279, a Subsecretária de Controle Municipal ratificou o parecer elaborado pela 3ª Inspetoria, apenas alterando a nomenclatura "notificação" para "comunicação".

**Assim, o TCE/RJ, à fl. 282, votou pela comunicação dos interessados acerca da necessidade de que fossem prestados esclarecimentos e juntados os documentos apontados pelo corpo técnico do TCE/RJ.**

As comunicações foram realizadas através do envio dos ofícios PRS/SSE/CSO/NP 8294/13 (fl.337) e PRS/SSE/CSO/NP 8296/13 (FL. 338).

**Em virtude da inércia dos interessados, foram emitidos os certificados de revelia nº 1143/2013 e 1144/2013 (fls. 344 e 345).**



Assim, considerando a revelia do candidato no processo de prestação de contas, e tendo em vista o não saneamento das irregularidades apontadas pelo corpo técnico do TCE/RJ, foi aplicada multa ao requerente, no valor de R\$ 7.219,80 (Sete mil, duzentos e dezenove reais e oitenta centavos), através do Acórdão nº 1874/2013 (fl. 361).

Ocorre que as irregularidades apontadas no processo instaurado no âmbito do TCE/RJ não nos permitem concluir acerca da existência de dolo por parte do candidato.

Nesse sentido, faz-se mister ressaltar que para a incidência da supracitada alínea “g”, não basta o enquadramento da conduta do requerente em uma das hipóteses de improbidade administrativa previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92 (Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito, que Causam Prejuízo ao Erário e que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública), sendo necessária a caracterização de ato doloso, ainda que não se exija o dolo específico, mas simplesmente o dolo genérico ou eventual consistente na vontade dirigida à prática da conduta que gerou a improbidade. [...]

Conforme bem esclareceu o Ministro Gilmar Mendes, no primeiro precedente citado, “conquanto a Câmara de Vereadores ou o próprio Tribunal de Contas não julguem improbidade administrativa, compete à Justiça Eleitoral, no processo de registro de candidatura, verificar elementos mínimos que apontem conduta que caracterize ato ímprobo, praticado na modalidade dolosa.”

No caso em análise, as manifestações técnicas do TCE/RJ não trazem qualquer elemento ou mesmo indício por meio do qual se possa afirmar, com o grau de certeza exigido pela matéria em julgamento, que as irregularidades remanescentes decorreram ou não de dolo do requerente.

Ademais, a análise elaborada pelo TCE não fez qualquer alusão à prática de ato doloso de improbidade administrativa pelo requerente, também não existindo prova de desequilíbrio orçamentário, prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito de sua parte ou de terceiro.

Esta Corte possui precedente nesse mesmo sentido, senão vejamos:

RECURSO ELEITORAL REGISTRO DE  
CANDIDATURA. IMPUGNAÇÃO. ELEIÇÕES 2012.  
VEREADOR. INELEGIBILIDADE. DECISÃO DO TCE  
TRANSITADA EM JULGADO NO SENTIDO DA  
IRREGULARIDADE DE CONTAS DE ORDENADOR DE  
DESPESAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARICÁ E DE  
GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE.

IRREGULARIDADE INSANÁVEL, ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, IRRECORRÍVEL E NÃO SUSPENSA. INCIDÊNCIA DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE PREVISTA NA ALÍNEA g. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO EM DECISÃO COLEGIADA EM AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL INCIDÊNCIA DA ALÍNEA d. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

(...) Tratando-se de contas relativas ao Fundo Municipal de Saúde de Campos, permanecendo inerte o recorrido, obstando a fiscalização pelo Tribunal de Contas, insere-se no art. 11, inciso VI, da Lei de Improbidade Administrativa. Entretanto, impossível a aferição do dolo, por não se conhecer o contexto fático que levou à omissão do recorrido. (...)

(TRE-RJ nº 26979, Data de Julgamento: 30/08/2012, Rel. Antônio Augusto de Toledo Gaspar)

**A mera menção a irregularidades nas contas do requerente é, in casu, deveras insuficiente para se firmar qualquer juízo acerca da presença do elemento subjetivo doloso da conduta que gerou a rejeição das contas, uma vez que o dolo para fins de incidência de inelegibilidade é impresumível, consoante se extrai da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral [...]**

Por fim, verifico que o TCE/RJ aplicou ao candidato multa em valor irrisório, no montante de R\$ 7.219,80 (Sete mil, duzentos e dezenove reais e oitenta centavos), o que nos leva a crer que as irregularidades apontadas no processo não denotam gravidade relevante.

Desse modo, faz-se mister concluir que não há provas da prática de ato doloso de improbidade administrativa. Diante disso, afasto a causa de inelegibilidade estabelecida na alínea "g", do inciso I, do art. 1º, da LC 64/90.

Isso posto, voto pela IMPROCEDÊNCIA da impugnação e, diante disso e da regularidade documental, pelo DEFERIMENTO do pedido de registro de candidatura de ROZAN GOMES DA SILVA para o cargo de Deputado Federal.

As irregularidades assinaladas pelo TCE na gestão do pretendo candidato no Fundo de Previdência de Magé foram, em síntese, as seguintes:

- a) descumprimento de normas legais e regulamentares tanto no que tange à criação do Fundo como à sua gestão, a exemplo de se realizar aporte em fundo de investimentos em percentual não permitido, de não se preverem receitas de contribuição para servidores, de não se respeitar equilíbrio financeiro atuarial na elaboração de orçamento, ou de não se utilizar 98% de despesas administrativas previdenciárias já fixadas;
- b) ausência de apresentação de documentação solicitada, a saber, da prestação de contas de responsável pela tesouraria referente à

atual gestão e à anterior, além de outros documentos contábeis ou informações necessárias à fiscalização pelo Tribunal de Contas;

c) utilização indevida de recursos de terceiros no financiamento de insuficiências financeiras do fundo.

Nesse contexto, ressalto que, segundo a jurisprudência deste Tribunal, “a insanabilidade dos vícios ensejadores da rejeição das contas, para fins de inelegibilidade, decorre de atos de má-fé e marcados por desvio de valores ou benefício pessoal” (AgR-REspe nº 631-95/RN, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 30.10.2012 – grifos nossos).

No caso concreto, não verifico na conduta do gestor e pretendo candidato elementos mínimos que configurem, para fins de inelegibilidade, o ato de improbidade administrativa praticado na modalidade dolosa, por ser inviável extrair das irregularidades apontadas postura da qual se presuma desonestidade ou intenção em causar dano ao erário.

Conforme venho sustentando desde a minha primeira passagem por este Tribunal, adoto posição restritiva em relação ao sistema judicial de impugnações de diplomas, tendo em vista a possibilidade de se verificar uma judicialização extremada do processo político eleitoral, levando-se, mediante vias tecnocráticas ou advocatícias, à subversão do processo democrático de escolha de detentores de mandatos eletivos, desrespeitando-se, portanto, a soberania popular, traduzida nos votos obtidos por aquele que foi escolhido pelo povo.

Nesse sentido, reafirmo não competir à Justiça Eleitoral proceder a novo julgamento das contas que foram desaprovadas pelo TCE, mas à análise da repercussão na seara eleitoral para reconhecer ou afastar inelegibilidade na espécie.

No caso dos autos, é certo que o acórdão do TCE entendeu existirem irregularidades que em sua maioria consistem em descumprimento de normas legais e regulamentares que disciplinam a gestão de fundo de previdência. Todavia, a meu sentir, isso não autoriza concluir pela má-fé do gestor ou pelo desvio de recursos públicos em benefício pessoal ou de terceiro, sobretudo se considerado que a desaprovação das contas se deu em decorrência de revelia e que se aplicou multa ao recorrido em quantia pouco significativa, R\$7.219,80 (sete mil, duzentos e dezenove reais e oitenta centavos), ante os valores do orçamento da FPSM – receita prevista de R\$5.085.000,00 (cinco milhões e oitenta e cinco mil reais), despesa fixada de R\$6.692.000,00 (seis milhões, seiscentos e noventa e dois mil reais) e déficit de R\$1.607.000,00 (um milhão, seiscentos e sete mil reais).

Assim, não ficou comprovado o dolo no caso, não sendo possível o reconhecimento por presunção.

Ademais, é de rigor afastar a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, não merecendo ressalvas o acórdão recorrido.

3. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso ordinário (art. 36, § 6º, do RITSE).



Conforme asseverado, não se verificam na conduta do gestor e pretense candidato elementos mínimos que configurem, para fins de inelegibilidade, ato de improbidade administrativa praticado na modalidade dolosa, por ser inviável extrair das irregularidades apontadas postura da qual se presume desonestidade ou intenção em causar dano ao Erário, mormente se considerado que a desaprovação das contas se deu em decorrência de revelia.

Ademais, o Tribunal de Contas assinalou expressamente: “Não foi esclarecido quem foi o Gestor e Ordenador de Despesas do Fundo de Previdência dos Servidores de Magé – FPSM no exercício de 2009, bem como qual é o modelo organizacional em que o fundo está enquadrado, ou seja, a sua natureza jurídica” (fls. 348 e 889).

Todavia, a conduta do gestor não teve sequer de ser analisada, pois a revelia teve o condão de fazer presumir como verdadeiras as irregularidades apontadas, incidindo todas sobre ele, o que torna impossível concluir pela sua intenção de desvio de recursos públicos em benefício pessoal ou pela sua má-fé.

Assim, inexistindo razões para reformar a decisão agravada, **nego provimento** ao agravo regimental.



### EXTRATO DA ATA

AgR-RO nº 1085-96.2014.6.19.0000/RJ. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravado: Rozan Gomes da Silva (Advogados: Márcio Luiz Silva e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, desproveu o agravo regimental, nos termos do voto do relator. Suspeição do Ministro Luiz Fux.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 15.12.2015.



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 213-21.2016.6.13.0019 – CLASSE 32  
– AREADO – MINAS GERAIS**

**Relator:** Ministro Luiz Fux

**Recorrente:** Ministério Público Eleitoral

**Recorrente:** Coligação Renovando a Esperança com Força e Trabalho

**Advogados:** Augusto Mário Menezes Paulino – OAB: 83263/MG e outros

**Recorrido:** Pedro Francisco da Silva

**Advogados:** Amanda Mattos Carvalho Almeida – OAB: 127391/MG e outros

ELEIÇÕES 2016. RECURSOS ESPECIAIS. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO. PREFEITO. DEFERIMENTO. ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. AFERIÇÃO DOS REQUISITOS. DIVERGÊNCIA QUANTO À OCORRÊNCIA DO DOLO. REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCU ASSENTANDO A PRESENÇA DE ELEMENTO VOLITIVO NA PRÁTICA DAS IRREGULARIDADES APURADAS. ACÓRDÃO DA JUSTIÇA COMUM CONSIGNANDO AUSÊNCIA DO DOLO. CENÁRIO DE DÚVIDA RAZOÁVEL OBJETIVA ACERCA DO ESTADO JURÍDICO DE ELEGIBILIDADE. EXEGESE QUE POTENCIALIZE O EXERCÍCIO DO *IUS HONORUM* COMO CRITÉRIO NORTEADOR DO EQUACIONAMENTO DA CONTROVÉRSIA. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. INELEGIBILIDADE NÃO CONFIGURADA. CONDENAÇÕES DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS EM AÇÕES DIVERSAS. IMPOSSIBILIDADE DE SOMA DOS PRAZOS DAS SANÇÕES POLÍTICAS PARA FINS DE RECONHECIMENTO DE CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. RECURSOS ESPECIAIS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O art. 1º, I, g, do Estatuto das Inelegibilidades reclama, para a sua caracterização, o preenchimento, cumulativo, dos seguintes pressupostos fático-jurídicos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento

que desaprovava; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do arresto que rejeitara as contas.

2. O art. 1º, I, *l*, da Lei Complementar nº 64/90, pressupõe o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: (i) a condenação por improbidade administrativa, transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, (ii) a suspensão dos direitos políticos, (iii) o ato doloso de improbidade administrativa e (iv) a lesão ao patrimônio público e (v) o enriquecimento ilícito.

3. A cognição realizada pelo juiz eleitoral depende do elemento do tipo eleitoral analisado, ampliando-a ou reduzindo-a, de ordem a franquear a prerrogativa de formular juízos de valor acerca da ocorrência *in concreto* de cada um deles.

4. A apuração do dolo se situa entre os requisitos que habilitam o magistrado eleitoral a exarar juízo de valor concreto, de forma a ampliar a sua cognição, notadamente nas hipóteses em que o acórdão de rejeição de contas for omisso acerca da ocorrência desses elementos ou sempre que os assentar de forma açodada, sem perquirir as particularidades das circunstâncias de fato, sendo certo que a assertiva é pertinente tanto na alínea *g* quanto na alínea *l*.

5. A autoridade competente para julgar as contas de convênio, para fins de incidência da alínea *g*, é a Corte de Contas da União, *ex vi* do art. 71, VI, da Constituição de 1988, e da remansosa jurisprudência deste Tribunal Superior, nos casos de convênio firmado entre Município e União (REspe nº 4682/PI, Rel. Min. Herman Benjamin, PSESS em 29.9.2016 e AgR-REspe nº 101-93/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, PSESS em 21.11.2012).

6. A Justiça Comum detém competência para processar e julgar ações de improbidade administrativa, para fins de aplicação da alínea *l*.

7. As restrições a direitos fundamentais devem ser interpretadas restritivamente, consoante lição basilar da dogmática de restrição a direitos fundamentais, axioma que deve ser trasladado à seara eleitoral, de forma a impor que, sempre que se deparar com uma situação de potencial restrição ao *ius honorum*, como sói ocorrer nas impugnações de registro de candidatura, o magistrado deve prestigiar a interpretação que potencialize a liberdade fundamental política de ser votado, e não o inverso.

8. *In casu*,

a) Há dois pronunciamentos divergentes sobre um ponto específico e essencial para a configuração da causa restritiva ao exercício do *ius honorum*, que é a presença do dolo, não obstante a desaprovação da conduta reputada como ímproba (*i.e.*, construção e aparelhamento de unidade de saúde do município).

b) De um lado, o Tribunal de Contas da União assentou o dolo da conduta ímproba, ao consignar que “os atos danosos, ao contrário do alegado pelo recorrente, decorrem, sim, dos seus atos de vontade, pois, como gestor dos recursos, deveria ter atentado que em sendo aumentado o volume da obra deveriam ser revistos o plano de trabalho e o projeto básico perante o concedente, o que não foi verificado’ (fls. 218)” (trecho do voto vencido do relator no TRE/MG, fls. 387).

c) Por outro lado, o TRE/MG, ao debruçar-se sobre o arcabouço fático-probatório dos autos, concluiu pela ausência do dolo, emprestando proeminência ao pronunciamento exarado pela Justiça Comum (TJ/MG) que – em sede de ação de improbidade administrativa envolvendo os mesmos fatos examinados pela Corte de Contas – constatou que a conduta ímproba deu-se na modalidade culposa, de maneira a elidir a incidência da causa restritiva do *ius honorum* do Recorrido e deferir seu registro de candidatura.

d) A exegese que maximiza o exercício da cidadania passiva é a incidente nas hipóteses em que os pronunciamentos exarados pelas autoridades dotadas de competência, cada qual dentro de suas respectivas esferas de atuação, são antinômicos.

e) Deveras, entendimento oposto, segundo o qual o exame das alíneas *g* e *ℓ* deve ser feito de modo isolado e estanque, criaria um paradoxo insanável que desafiaria a racionalidade sistêmica, a coerência nos pronunciamentos judiciais e o bom senso: a Justiça Eleitoral declararia a inelegibilidade do Recorrido por uma específica causa restritiva, e a elegibilidade por outra hipótese, apurando exatamente as mesmas irregularidades (*i.e.*, construção e aparelhamento de unidade de saúde do município).

f) Juridicizando a afirmação, forçoso sustentar a inexistência de vínculo lógico entre a privação do *ius honorum* e a finalidade almejada pela inelegibilidade (razoabilidade interna).

g) O postulado da razoabilidade, em sua faceta como razoabilidade externa, resta *in casu* violado, porquanto desconsiderar a análise de circunstâncias concretas

(tais como absolvição do pretense candidato na Justiça Comum ou o arquivamento do processo instaurado) não se afigura consentâneo com a axiologia constitucional e com o Estado Democrático de Direito, que repudia o paternalismo judicial não justificado, bem como uma moralização desmedida e irresponsável do processo político.

h) A dúvida razoável objetiva, materializada na prolação de juízos antinômicos sobre a existência do dolo por órgãos competentes e sobre fatos idênticos, conduz à conclusão inescapável de que o estado jurídico de elegibilidade deve manter-se incólume com o, conseqüente, registro de candidatura deferido.

9. Recursos especiais desprovidos.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento aos recursos especiais eleitorais, nos termos do voto do relator.

Brasília, 6 de abril de 2017.

  
MINISTRO LUIZ FUX – RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhores Ministros, cuida-se de recursos especiais interpostos pelo Ministério Público Eleitoral e pela Coligação Renovando a Esperança com Força e Trabalho em face de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais que, reformando a sentença primeva, deferiu o pedido de registro de candidatura de Pedro Francisco da Silva ao cargo de Prefeito do Município de Areado/MG nas eleições de 2016 – em que se sagrou eleito com 36,84% dos votos válidos –, por não constatar na espécie a incidência das inelegibilidades previstas no art. 1º, I, g e ℓ, da LC nº 64/90<sup>1</sup>. Eis a ementa do acórdão hostilizado (fls. 378):

REGISTRO DE CANDIDATURA. AIRC. INELEGIBILIDADE. ALÍNEAS 'G' E 'L' DO INCISO I DO ART 10 DA LC Nº 64/90. AIRC JULGADA PROCEDENTE. REGISTRO INDEFERIDO. 1º RECURSO INTERPOSTO POR PEDRO FRANCISCO DA SILVA.

1 - PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA POR CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEITADA.

Nos termos do *Caput* do art. 50 da LC nº 64/90, sendo a matéria exclusivamente de direito, é possível o julgamento antecipado da lide. Assim, a ausência de intimação para a apresentação de alegações finais, quando julgada antecipadamente a lide, diante da desnecessidade de instrução probatória, não representa cerceamento de defesa, já que, sendo a questão de direito e já estando todas as provas carreadas aos autos, não há elementos sobre os quais as partes poderiam produzir novas alegações.

2 - MÉRITO

Não configuração da inelegibilidade descrita na alínea g do artigo 1º, I, da LC nº 64/1990, sob pena de admitir a responsabilidade objetiva. Ausência de dolo. Recurso a que se dá provimento.

2º RECURSO INTERPOSTO PELA COLIGAÇÃO A ESPERANÇA COM FORÇA E TRABALHO.

---

<sup>1</sup> LC nº 64/90. 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;

ℓ) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.

Pedido de unificação das sanções de suspensão dos direitos políticos. Impossibilidade. Ausência de permissivo legal e de jurisprudência sedimentada sobre o tema. Aplicação do art. 20 da Lei 8.429/92. O termo inicial para a contagem da pena de suspensão de direitos políticos, independentemente do número de condenações, é o trânsito em julgado da decisão. Não incidência na alínea I, do artigo 1º, I, da LC nº 64/1990, porquanto em todas as condenações o ato de improbidade administrativa não importou cumulativamente em enriquecimento ilícito e dano ao erário. Recurso a que se nega provimento. Registro deferido. Candidatos a prefeito e vice-prefeitos aptos. Chapa majoritária deferida.

Contra essa decisão, a Coligação Renovando a Esperança com Força e Trabalho opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados pelo Tribunal *a quo* (fls. 492-499).

Nas razões do seu apelo nobre (fls. 441-444), o Ministério Público Eleitoral aponta violação ao art. 1º, I, g, da Lei nº 64/90, argumentando que “*a incidência da inelegibilidade deve ser reconhecida por meio de julgado proferido [por] órgão competente*” e que “*esse c. Tribunal Superior Eleitoral firmou posicionamento, no REspe nº 4682, de relatoria do Min. Herman Benjamin, publicada em sessão de 29.9.2016, de que, quando o julgamento das contas tratar de convênio, envolvendo repasses de verbas da União, compete ao Tribunal de Contas da União julgar tais contas*” (fls. 442v).

Nessa toada, defende que “*o acórdão recorrido, ao desconsiderar a decisão do TCU (órgão competente), que reconheceu a existência do dolo, violou expressamente do disposto no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990*” (fls. 444).

Pugna, ao final, pelo conhecimento e provimento do recurso, para que, reformando-se o aresto fustigado, seja indeferido o registro de candidatura do Recorrido.

Por seu turno, a Coligação Renovando A Esperança com Força e Trabalho interpõe apelo nobre, alegando ofensa às alíneas g e ℓ do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90.

Em relação à alínea g, defende que “*os votos vencedores do acórdão recorrido basearam-se, fundamentalmente, na premissa equivocada de que a análise das condutas tidas pelo recorrido, feitas no âmbito do TJMG,*

*seriam suficientes a afastar o dolo necessário a atrair a inelegibilidade” (fls. 506).*

*Prossegue sustentando que, “sendo o caso fático relativo a julgamento de contas de convênio federal entre o município de Areado e o Ministério da Saúde, o Tribunal de Consta da União é o órgão competente para a realização de tal julgamento, nos termos do artigo 71, VI, da CF/88” (fls. 508) e, “sendo competente o e. TCU para o julgamento em tela, são os fundamentos de seu julgamento que devem ser observados para fins de verificação de inelegibilidade, e não os aplicados por outro órgão ou Tribunal” (fls. 509).*

Nessa senda, aduz a ocorrência de dissídio jurisprudencial entre o acórdão regional e julgado deste TSE.

No que tange à alínea *ℓ*, a Recorrente assevera que, *“novamente, houve equívoco por parte do acórdão na subsunção dos fatos à norma aplicável” (fls. 515), na medida em que “as circunstâncias tratadas pela condenação imposta no processo 0156805-34.2008.8.13.0043 trazem, em seu bojo, enriquecimento ilícito, ainda que de terceiros” (fls. 515).*

Defende que, *“conforme decidido pela Justiça comum, na ilegalidade observada no processo licitatório que deu ensejo à mencionada ação, e posterior condenação do ora recorrido, houve, no mínimo, enriquecimento sem causa da empresa que restou contratada a partir do certame ilegal, tendo o erário municipal sido lesado em benefício desta” (fls. 516).*

Além disso, invoca a aplicação dos arts. 12 e 20 da Lei nº 8.429/92; 59 do CP e 111 da LEP ao caso no que diz respeito às sanções de suspensão de direitos políticos aplicadas ao Recorrido em três ações distintas perante a Justiça Comum.

Pondera que *“o acórdão equivocou-se ao desconsiderar a simultaneidade na aplicação das penas, onde, obstada a sua cumulação, terá o recorrido cumprido apenas uma, acarretando-lhe benefício indevido e não previsto legalmente” (fls. 519).* Nessa linha, defende que, somados os prazos

relativos à suspensão de direitos políticos, a ausência de condição de elegibilidade do Recorrido resta evidenciada.

Na sequência, alega omissão do acórdão regional acerca da matéria, uma vez que o Tribunal *a quo*, instado a se manifestar sobre o referido tema, teria se quedado inerte.

Ao fim, pleiteia o provimento do recurso especial, a fim de que seja anulado o acórdão regional devido à omissão. Caso contrário, pugna pelo reconhecimento das inelegibilidades do Recorrido, para que seja indeferido o seu registro de candidatura.

Pedro Francisco da Silva apresentou contrarrazões aos recursos a fls. 463-479 e 548-561.

Não houve juízo prévio de admissibilidade dos recursos especiais, conforme preconiza o art. 62, parágrafo único, da Res.-TSE nº 23.455/2015<sup>2</sup>.

Em seu parecer, a Procuradoria-Geral Eleitoral manifestou-se pelo desprovimento do recurso do Ministério Público Eleitoral e pelo parcial provimento do recurso da Coligação Renovando a Esperança com Força e Trabalho (fls. 564-576).

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (relator): Senhores Ministros, *ab initio*, verifico que ambos os recursos foram tempestivamente interpostos e que o apelo da Coligação Renovando a Esperança com Força e Trabalho está subscrito por advogado regularmente constituído.

---

<sup>2</sup> Res.-TSE nº 23.455/2015. Art. 62. Apresentadas as contrarrazões ou transcorrido o respectivo prazo, os autos serão imediatamente remetidos ao TSE, inclusive por portador, se houver necessidade, correndo as despesas do transporte, nesse último caso, por conta do recorrente (Lei Complementar nº 64/1990, art. 8º, § 2º, c.c. o art. 12, parágrafo único). Parágrafo único. O recurso para o TSE subirá imediatamente, dispensado o juízo de admissibilidade (Lei Complementar nº 64/1990, art. 12, parágrafo único).

Na sequência, anoto que as alegações aduzidas em ambos os apelos, precisamente por guardarem similitude, serão analisadas conjuntamente. Passo, a seguir, ao enfrentamento de cada uma delas.

**I. O reenquadramento jurídico da *quaestio iuris* debatida no apelo nobre: afastamento *in casu* da Súmula nº 24 deste Tribunal Superior**

De início, pontuo que o equacionamento da discussão travada não reclama a reincursão no conjunto fático-probatório carreado aos autos, providência vedada pelo Enunciado da Súmula nº 24 deste Tribunal Superior<sup>3</sup>, mas, ao revés, autoriza o *reenquadramento* jurídico dos fatos. É que, dada a moldura fática delineada no aresto fustigado, a pretensão dos Recorrentes (Ministério Público Eleitoral e Coligação Renovando a Esperança com Força e Trabalho) cinge-se perquirir se estão, ou não, presentes os pressupostos fático-jurídicos autorizadores da inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alíneas *g* e *l*, da LC nº 64/90.

Dois seriam os títulos que lastrearam a impugnação do registro de candidatura do Recorrido Pedro Francisco da Silva: *(i)* a desaprovação de suas contas pelo Tribunal de Contas da União, alusivas ao Convênio nº 2.648/1988 firmado com o Fundo Nacional de Saúde, período em que ocupava a chefia do Executivo de Areado/MG, e *(ii)* sua condenação pela Justiça Comum por improbidade administrativa pelas mesmas irregularidades apuradas na prestação de contas junto à Corte de Contas (autos da ação de improbidade nº 0156805-34.2008.8.13.0043).

Disso resulta que a matéria debatida veicula *quaestio iuris*, prescindindo, bem por isso, da formação de nova convicção acerca dos fatos narrados nos autos. Na feliz lição de Luiz Guilherme Marinoni, “*a qualificação jurídica do fato é posterior ao exame da relação entre a prova e o fato e, assim, parte da premissa de que o fato está provado. Por isso, como é pouco mais que evidente, nada tem a ver com a valoração da prova e com a perfeição da formação da convicção sobre a matéria de fato. A qualificação jurídica de um ato ou de uma manifestação de vontade acontece quando a discussão recai*

---

<sup>3</sup> TSE. Súmula nº 24. Não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório.

*somente na sua qualidade jurídica*” (MARINONI, Luiz Guilherme. “Reexame de prova diante dos recursos especial e extraordinário”. In: *Revista Genesis de Direito Processual Civil*. Curitiba, num. 35, p. 128-145).

Referido reenquadramento se justifica, ainda, em virtude de a própria moldura fática do acórdão colacionar, em seu bojo, os elementos fático-probatórios mais relevantes ao deslinde da questão travada, de forma a legitimar a cognoscibilidade das teses ventiladas no apelo nobre eleitoral.

Assentada, pois, a necessidade de reavaliação jurídica dos fatos, passo, na sequência, ao enfrentamento das teses versadas no apelo nobre eleitoral.

## **II. A exegese mais favorável ao *ius honorum* do cidadão nas hipóteses de *dúvida razoável objetiva* acerca da presença do *dolo* no exame de contas**

A presente controvérsia guarda uma singularidade que empresta novos e distintos matizes no exame da higidez do estado jurídico de elegibilidade do Recorrido, Pedro Francisco da Silva.

É que as irregularidades imputadas (*i.e.*, construção e aparelhamento de unidade de saúde do município), a despeito de juridicamente reprovadas (houve a desaprovação das contas de convênio por parte do TCU e a condenação por improbidade administrativa pela Justiça Comum), sofreram qualificações jurídicas diametralmente opostas a respeito da ocorrência, ou não, do elemento volitivo do Recorrido: de um lado, a Corte de Contas da União asseverou a ocorrência do *dolo*, de outro lado, o aresto condenatório da Justiça Comum consignou que as falhas identificadas decorreram de conduta culposa.

Dada a existência de um cenário de *dúvida razoável objetiva*, o ponto nevrálgico da *quaestio* cinge-se em precisar qual pronunciamento exarado (*i.e.*, o título proferido pelo TCU que assentou o *dolo* ou a condenação da Justiça Comum que aduziu a culpa) ostenta a proeminência na aferição da higidez do estado jurídico de elegibilidade do pretense candidato, de ordem a guiar a formulação da convicção do magistrado eleitoral acerca da presença *in casu* do elemento volitivo.

O deslinde do impasse não é isento de dificuldades. Isso porque, nas AIRCs, são distintos os pressupostos caracterizados das alíneas que embasam a impugnação (art. 1º, I, *g* e *l*). Deveras, a alínea *g* contempla, em seu tipo, seis elementos fático-jurídicos como antecedentes de sua consequência jurídica, a serem, cumulativamente, preenchidos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento que desaprovava; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas<sup>4</sup>. Já a alínea *l* pressupõe (i) a condenação por improbidade administrativa, transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, (ii) a suspensão dos direitos políticos, (iii) o ato doloso de improbidade administrativa; (iv) a lesão ao patrimônio público e (v) o enriquecimento ilícito<sup>5</sup>. Portanto, a rigor, a análise de cada alínea guarda autonomia e deve ser feita de forma independente.

Com efeito, é a estrutura normativa de cada hipótese de inelegibilidade que informa os limites e possibilidades da atividade cognitiva exercida legitimamente pelo juiz eleitoral, ampliando ou reduzindo o objeto cognoscível, razão por que inexistente uniformidade na *cognitio* desempenhada na aferição da higidez do *ius honorum* do pretense candidato à luz das alíneas do art. 1º, inciso I, da LC nº 64/90.

É dizer: **a ausência de homogeneidade na tipologia das alíneas do art. 1º, inciso I, justifica a diferenciação quanto à amplitude do objeto cognoscível (i.e., se maior ou menor a profundidade da cognição), condicionada, no entanto, ao específico pressuposto fático-jurídico,**

---

<sup>4</sup> LC nº 64/90. 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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010.

<sup>5</sup> Art. 1º. [...]

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o

sendo vedado imiscuir-se no mérito do título (judicial, administrativo ou normativo) que embasa a pretensão deduzida ou desautorizar as conclusões nele constantes (REspe nº 260-11, de minha relatoria, PSESS 30.11.2016).

À evidência, a constatação do *dolo* se situa entre os requisitos que habilitam o magistrado eleitoral a exarar juízo de valor concreto, de forma a ampliar a sua cognição, notadamente nas hipóteses em que o acórdão de rejeição de contas for omisso acerca da ocorrência desses elementos ou sempre que o fizer de forma açodada, sem perquirir as particularidades das circunstâncias de fato. Isso ocorre tanto na alínea *g* ou na alínea *l*.

Sucedem que, consoante relatado, há dois pronunciamentos divergentes sobre um ponto específico e essencial para a configuração da causa restritiva ao exercício do *ius honorum*, que é a presença do *dolo*, não obstante a desaprovação da conduta reputada como ímproba (*i.e.*, construção e aparelhamento de unidade de saúde do município). Confira-se para que não restem dúvidas.

Consta da moldura fática do aresto hostilizado que o Tribunal de Contas da União assentou o *dolo*, ao consignar que “**os atos danosos, ao contrário do alegado pelo recorrente, decorrem, sim, dos seus atos de vontade, pois, como gestor dos recursos, deveria ter atentado que em sendo aumentado o volume da obra deveriam ser revistos o plano de trabalho e o projeto básico perante o concedente, o que não foi verificado**” (fls. 218)” (trecho do voto-vencido do relator no TRE/MG, fls. 387).

A seu turno, o TRE/MG, ao debruçar-se sobre o arcabouço fático-probatório dos autos, concluiu pela ausência do *dolo*, emprestando proeminência ao pronunciamento exarado pela Justiça Comum (TJ/MG) que – em sede de ação de improbidade administrativa envolvendo os mesmos fatos examinados pela Corte de Contas – constatou que a conduta ímproba deu-se na modalidade culposa, de maneira a elidir a incidência da causa restritiva do *ius honorum* do Recorrido, e deferiu seu registro de candidatura. Confirmam-se

alguns trechos do voto-vista do Juiz Ricardo Torres Oliveira, que inaugurou a divergência (fls. 399-400):

[...] embora destacado, de forma também contundente por S. Exa., o Relator, o fato de se tratar de instância diversa, a decisão do Tribunal de contas da União e uma decisão do Tribunal de Justiça, o fato é que nos autos, em 2004, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, numa decisão de relatoria do Desembargador Manual Saramago, exatamente sobre a mesma conduta versada nos autos e analisada na decisão do Tribunal de Contas da União, que é de 2007, salvo engano, S. Exa., o Relator daquele acórdão entendeu de maneira explícita que a conduta se dava de forma culposa. Isso constou de maneira explícita, tanto na ementa quanto no corpo do voto.

Então, a despeito de se tratar de instâncias diversas com independência e autonomia, em se tratando também de jurisdição una em que já houve a manifestação prévia do Tribunal de Justiça, eu não vejo como classificar de dolosa uma conduta que o Tribunal de Justiça já o disse culposa, com todas as letras.

Há justificativas de cunho *jurídico-dogmático* que amparam o acerto do posicionamento da Corte Regional Eleitoral mineira. Com efeito, o que está em discussão, no limite, é a restrição ao exercício do direito fundamental ao *ius honorum*. E é lição elementar na dogmática da teoria geral dos direitos fundamentais que as restrições ao âmbito de proteção destas liberdades devem ser interpretadas restritivamente (sobre o tema, NOVAIS, Jorge Reis. *As Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003).

Aludida compreensão exige uma postura do intérprete de conferir o maior elastério hermenêutico às cláusulas constitucionais definidoras de direitos fundamentais, de maneira a permitir a fruição pelos seus titulares. É precisamente o que vaticina Konrad Hesse quando afirma que o princípio da *máxima efetividade das normas constitucionais* significa que, “na resolução dos problemas *jurídico-constitucionais*, [deve] ser dada a preferência àqueles pontos de vista que, sob os respectivos pressupostos, proporcionem às normas da Constituição força de efeito ótima.” (HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 68).

Referido axioma deve ser trasladado *a fortiori* à seara eleitoral. Sempre que se deparar com uma situação de potencial restrição ao

*ius honorum*, como sói ocorrer nas impugnações de registro de candidatura, o magistrado deve prestigiar a interpretação que potencialize a liberdade fundamental política de ser votado, e não o inverso (FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Novos Paradigmas do Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 229).

Essas lições não têm passado despercebidas por esta Corte Superior, conforme assentado, corretamente, no REspe nº 531807/MG, DJe de 3.6.2015, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes: “*causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, evitando-se a criação de restrição de direitos políticos sobre fundamentos frágeis, inseguros e indeterminados*”.

É exatamente essa a hipótese dos autos.

No caso *sub examine*, os pronunciamentos foram exarados pelas respectivas autoridades competentes, nos termos de cada uma das tipologias de inelegibilidade. A autoridade competente para julgar as contas de convênio, para fins de incidência da alínea *g*, é a Corte de Contas da União, *ex vi* do art. 71, VI, da Constituição de 1988, e da remansosa jurisprudência deste Tribunal Superior, nos casos de convênio firmado entre Município e União (REspe nº 4682/PI, Rel. Min. Herman Benjamin, PSESS em 29.9.2016 e AgR-REspe nº 101-93/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, PSESS em 21.11.2012). No que respeita à alínea *ℓ*, à Justiça Comum é outorgada a competência para processar e julgar ações de improbidade administrativa.

Justamente porque ambas são dotadas de competência, cada qual dentro de suas respectivas esferas de atuação, o critério definidor a guiar o equacionamento da controvérsia é a **interpretação que maximize o exercício da cidadania passiva.**

Há mais, porém.

A ação de improbidade administrativa proporciona maior amplitude da instrução probatória sobre os fatos e, como consectário, do exercício do direito de defesa, quando comparado ao procedimento adotado pelos órgãos de contas para exame das prestações de contas.

Acrescenta-se que, malgrado a decisão do Tribunal de Justiça não seja essencial para o deferimento ou não do registro de candidatura à luz da causa de inelegibilidade prevista na alínea *g*, é lícito a esta Justiça Eleitoral, ao proceder ao exame dos requisitos da referida causa de inelegibilidade, considerar, para fins da análise da configuração de ato doloso, a manifestação externada acerca da matéria pela justiça competente para o julgamento dos gestores públicos que praticarem ato de improbidade administrativa.

Oportuno registrar que a questão de fundo ora debatida não é estranha a este Tribunal Superior. No julgamento do REspe nº 20533/SP, o eminente Ministro Dias Toffoli pontuou que “[a]fastada pela Justiça Comum, em sede de ação civil pública, a prática de ato de improbidade em relação aos mesmos fatos que ensejaram a rejeição de contas pelo Tribunal de Contas, não há falar na incidência da inelegibilidade da alínea *g* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90”, na medida em que, segundo Sua Excelência, pressup[oria] “a rejeição de contas por decisão irrecorrível proferida pelo órgão competente, decorrente de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.” (REspe nº 20533/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 25.9.2013).

Penso que a mesma racionalidade que presidiu a fixação desse entendimento deve ser aplicada ao caso vertente.

Entendimento oposto, segundo o qual o exame das alíneas *g* e *l* deve ser feito de modo isolado e estanque, criaria um paradoxo insanável que desafiaria a racionalidade sistêmica, a coerência nos pronunciamentos judiciais e o bom senso: a Justiça Eleitoral declararia a inelegibilidade do Recorrido por uma específica causa restritiva, e a elegibilidade por outra hipótese, apurando exatamente as mesmas irregularidades (*i.e.*, construção e aparelhamento de unidade de saúde do município).

Juridicizando a afirmação, estou a sustentar a inexistência de vínculo lógico entre a privação do *ius honorum* e a finalidade almejada pela inelegibilidade (razoabilidade interna).

A pretensão recursal desafia, ainda, o postulado da razoabilidade, em sua faceta como razoabilidade externa, na categoria

engendrada pelo jurista argentino Humberto Quiroga Laviè (QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Curso de derecho constitucional*. Buenos Aires: De Palma, 1985. p. 41. e ss). Deveras, desconsiderar a análise de circunstâncias concretas (tais como, absolvição do pretense candidato na Justiça Comum ou o arquivamento do processo instaurado) não se afigura consentâneo com a axiologia constitucional e com o Estado Democrático de Direito, que repudia o paternalismo judicial não justificado, bem como uma moralização desmedida e irresponsável do processo político (FUX; FRAZÃO. *Novos paradigmas do Direito Eleitoral. Op. Cit.*, p. 218).

Este Tribunal Superior firmou a compreensão de que, existindo dúvida sobre o caráter doloso da conduta do candidato, merece prevalecer o direito à elegibilidade (REspe nº 2841/AL, Rel. Min. Napoleão Maia Filho, PSESS em 28.11.2016, REspe nº 115-78/RJ, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 5.8.2014 e AgR-REspe 595-10/SP, Rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS em 27.9.2012).

Tal orientação encontra lastro no cânone da razoabilidade, que atua como *vetor hermenêutico* que prestigia o exercício do *ius honorum* em casos de incerteza quanto ao estado jurídico de elegibilidade, de maneira a qualificar como excepcionais as restrições a ele estabelecidas. Impõe, nesta toada, o equilíbrio na resolução de casos desse jaez, máxime porque há o risco de, no afã de densificar o conteúdo do art. 14, § 9º, da Constituição da República, recairmos em voluntarismo judicial, e, no limite, amesquinhar o próprio núcleo essencial do direito de ser votado.

No caso em tela, consoante relatado alhures, o acórdão regional assenta duas circunstâncias fáticas antagônicas relativas ao requisito subjetivo exigido para configuração da causa de inelegibilidade (*i.e.* acórdão do TCU indicando a presença de dolo da conduta e acórdão do TJ/MG constatando a prática culposa do ato). Portanto, sob o enfoque do princípio da razoabilidade, o cenário peculiar reclama a preponderância da conclusão referente à ausência do dolo e, via de consequência, a prevalência do direito à capacidade eleitoral passiva.

**Portanto, sempre que se identificar um cenário de dúvida razoável objetiva, materializada na prolação de juízos distintos sobre a existência do dolo por órgãos competentes e sobre fatos idênticos, a conclusão inescapável é que o estado jurídico de elegibilidade mantém-se incólume e, conseqüentemente, deve ser deferido o registro de candidatura.**

Por derradeiro, rejeito a tese da Recorrente acerca da cumulação dos prazos de suspensão dos direitos políticos, imposta a Pedro Francisco da Silva em três ações de improbidade administrativa distintas, a fim de que seja reconhecida a ausência de sua condição de elegibilidade.

Conforme bem assentado pela Corte *a quo*, a pretendida soma dos prazos relativos à suspensão de direitos políticos não encontra guarida na legislação regente, *i.e.*, Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de condenação por ato de improbidade administrativa. Em seu art. 20, a mencionada lei prevê que a sanção de suspensão dos direitos políticos se efetiva com o trânsito em julgado da sentença condenatória, sem tecer qualquer previsão quanto à possibilidade de cumulação das sanções em caso de mais de uma condenação por atos distintos de improbidade administrativa.

Nesse contexto, realço o entendimento por mim exarado nos autos do REspe nº 993.658/SC do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a concomitância de sanções políticas, por atos de improbidade administrativa contemporâneos, impõe a detração como consectário da razoabilidade do poder sancionatório. A soma das sanções infringe esse critério constitucional, mercê de sua ilogicidade jurídica (REsp 993.658-SC, Rel. originário Min. Francisco Falcão, Rel. para o acórdão Min. Luiz Fux, DJe de 15.10.2009).

Acrescente-se que os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, corolários do princípio da legalidade, são de observância obrigatória na aplicação das medidas punitivas, como soem ser as sanções encartadas na Lei nº 8.249/92, por isso que é da essência do

Poder Sancionatório do Estado a obediência aos referidos princípios constitucionais.

Destarte, nesse ponto, também não merece reparos o acórdão vergastado do TRE/MG, que concluiu que *“já houve o transcurso dos prazos de suspensão de direitos políticos decorrentes das condenações impostas ao Recorrido nas ações civis públicas contra ele ajuizadas, [e precisamente por isso,] não há falar em ausência de condição de elegibilidade”* (fls. 432).

*Ex positis*, nego provimento aos recursos especiais.

É como voto.

**EXTRATO DA ATA**

REspe nº 213-21.2016.6.13.0019/MG. Relator: Ministro Luiz Fux. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrente: Coligação Renovando a Esperança com Força e Trabalho (Advogados: Augusto Mário Menezes Paulino – OAB: 83263/MG e outros). Recorrido: Pedro Francisco da Silva (Advogados: Amanda Mattos Carvalho Almeida – OAB: 127391/MG e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento aos recursos especiais eleitorais, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Luiz Fux. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Edson Fachin, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Francisco de Assis Vieira Sanseverino. Registrada a presença do Dr. Flávio Roberto Silva.

SESSÃO DE 6.4.2017.



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

**ACÓRDÃO**

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 135-27.2016.6.19.0062 – CLASSE 32  
– SAQUAREMA – RIO DE JANEIRO**

**Relatora originária:** Ministra Rosa Weber

**Redator para o acórdão:** Ministro Napoleão Nunes Maia Filho

**Recorrente:** Ministério Público Eleitoral

**Recorrido:** Francisco José Amorim

**Advogados:** Eduardo Damian Duarte – OAB: 106783/RJ e outros

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA AO CARGO DE VEREADOR DEFERIDO PELO TRE DO RIO DE JANEIRO, AFASTANDO A INELEGIBILIDADE CONSTANTE DA ALÍNEA G DO INCISO I DO ART. 1º DA LC 64/90. REJEIÇÃO DAS CONTAS REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 1997 PELO TCE DO RIO DE JANEIRO. RECEBIMENTO DE VERBAS DE REPRESENTAÇÃO. VALOR ÍNFILO. OCORRÊNCIA DE DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO OU MÁ-FÉ DO AGENTE PÚBLICO. RECURSO ESPECIAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. No caso dos autos, o TRE do Rio de Janeiro reformou a sentença de 1º grau para deferir o Registro de Candidatura de FRANCISCO JOSÉ AMORIM ao cargo de Vereador de Saquarema/RJ, afastando a incidência da inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/90 pela desaprovação de suas contas pelo Tribunal Regional relativas ao exercício de 1997, por entender que o recebimento de verbas de representação pelo candidato enquanto Presidente da Câmara Municipal de Saquarema/RJ, além de ser dano de pequeno valor, não configurou ato doloso de improbidade administrativa, ante a ausência do dolo ou má-fé do gestor público.

2. A jurisprudência deste Tribunal Superior orienta-se na linha de que não é qualquer vício apontado pela Corte de Contas que atrai a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64/90,

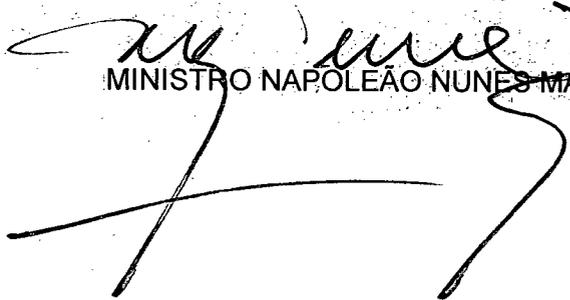
mas tão somente aqueles que digam respeito a atos desonestos, que denotem a má-fé do agente público (REspe 28-69/PE, Rel. Min. LUCIANA LOSSIO, publicado na sessão de 1º.12.2016).

3. No caso, além de se tratar de contas antigas, referentes ao exercício de 1997, o pequeno montante das verbas recebidas, que caracterizaram o dano (5.420 Ufirs/RJ), e a devolução desses valores devem ser considerados na aplicação da sanção. No caso concreto, em uma ponderação de valores, deve prevalecer o *jus honorum* diante de uma infração de menor potencial ofensivo.

4. Recurso Especial desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em negar provimento ao recurso especial eleitoral do Ministério Público Eleitoral, nos termos do voto do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

Brasília, 8 de fevereiro de 2018.



MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO - REDATOR PARA O ACÓRDÃO

## RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Senhor Presidente, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ), pelo acórdão das fls. 122-32, por maioria de votos, deu provimento ao recurso eleitoral de Francisco José Amorim para, reformada a sentença, deferir seu registro de candidatura ao cargo de Vereador do Município de Saquarema/RJ, nas Eleições 2016, ao entendimento de não incidir a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990<sup>1</sup>. Transcrevo a ementa do acórdão recorrido (fl. 122):

Recurso Eleitoral. Registro de Candidatura. Eleições 2016. Inelegibilidade. Alínea "g". Contagem do prazo. Data da decisão. Dolo. Ausência de comprovação. Provimento do recurso para deferir o registro.

I - Para a configuração da inelegibilidade da alínea "g", além dos demais requisitos previstos no citado artigo, a decisão que rejeita as contas deve ser irrecorrível. Dessa forma, só haverá a incidência da inelegibilidade quando a decisão do órgão de contas torna-se definitiva.

**II - Embora a conduta do gestor enseje a desaprovação de contas e, conseqüentemente, as sanções daí decorrentes, não verifico elementos mínimos que revelem o ato de improbidade administrativa praticado na modalidade dolosa, pois não há na decisão de rejeição de contas comprovação da má-fé do gestor público, entendida assim como conduta que de fato prejudique intencionalmente o patrimônio público ou a gestão municipal.**

**III - Estando ausente o elemento dolo, impõe-se o afastamento da inelegibilidade presente na alínea "g". Provimento do recurso para deferir o registro de candidatura do recorrente." (destaquei)**

Nas razões do recurso especial de fls. 135-43, aparelhado na violação do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990, coligidos arestos a amparar sua tese, alega o Ministério Público Eleitoral:

---

<sup>1</sup> 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) o recorrido teve as contas que prestou enquanto Presidente da Câmara Municipal de Saquarema/RJ, relativas ao exercício de 1997, rejeitadas por decisão irrecorrível do TCE/RJ, proferida em 12.1.2010;

b) lastreada a rejeição das contas no pagamento de verba de representação, a si próprio, em valor superior ao estabelecido na legislação de regência, incontestemente o caráter insanável da irregularidade, "*evidente o prejuízo ao erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico*" (fl. 140);

c) configurado o ato doloso de improbidade administrativa, a teor do art. 10, inciso IX, da Lei nº 8.429/1992<sup>2</sup>, sendo **nítido** o *animus* do agente, ora recorrido, que, enquanto ordenador de despesas, autorizou pagamento irregular em benefício próprio;

d) consoante a jurisprudência desta Corte Superior, basta o dolo genérico para a incidência da inelegibilidade da alínea *g*, uma vez que a atuação do ordenador de despesas deve ser precedida de análise pormenorizada;

e) também de acordo com exegese do TSE, "*conduta similar à desempenhada, relativa ao pagamento indevido de parlamentares, a título de remuneração e verbas de representação, constitui vício de natureza insanável e ato doloso de improbidade administrativa*" (fl. 141);

f) preenchidos todos os requisitos necessários à incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC nº 64/1990, não se prestando a elidir tal restrição a circunstância de o nome do recorrido não constar da listagem do Tribunal de Contas Estadual, tendo em vista se tratar de ato meramente informativo.

Em contrarrazões, o recorrido sustenta (fls. 158-80):

---

<sup>2</sup> 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:

(...)

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

a) não incide a inelegibilidade da alínea *g*, primeiramente porque exaurido, antes do período de registro de candidatura, o lapso temporal de 8 (oito) anos, considerado que a decisão do TCE/RJ foi prolatada em 13.5.2008;

b) a conclusão do TCE/RJ pela ocorrência de pagamento a maior se deu a partir de suposições;

c) o débito não decorreu de ato doloso – uma vez que a forma de remuneração e os benefícios dela decorrentes se encontravam estabelecidos na legislação municipal, com vigência anterior à sua posse –, mas, no máximo, de meros erros de cálculo que ficavam a cargo da gestão contábil da Câmara de Vereadores, tanto que não houve aplicação de multa pelo órgão de controle, o Ministério Público não propôs qualquer medida judicial e seu nome não foi incluído pelo TCE/RJ na lista dos responsáveis com contas julgadas irregulares;

d) a suposta irregularidade existente em suas contas foi sanada com o pagamento do valor atualizado do débito na esfera administrativa, em data bastante anterior ao pedido de registro de candidatura, demonstrada sua boa-fé objetiva, ainda, pelo fato de que, *“mesmo discordando do órgão fiscalizador, passou a ordenar os pagamentos, após o exercício de 1997, acatando a recomendação da Corte de Contas”* (fl. 161);

e) ante a inexpressividade do valor tido como irregular – 5.420,30 UFIR/RJ, equivalente a R\$ 430,00 (quatrocentos e trinta reais) por mês –, desproporcional a incidência da inelegibilidade;

f) ante a ausência de elementos nos autos que permitam aferir a insanabilidade dos vícios relativos às contas rejeitadas, deve prevalecer a elegibilidade, mormente porque para alterar a conclusão da Corte Regional pela não incidência da alínea *g* seria necessário o reexame de fatos e provas, vedado nesta instância recursal.

Dispensado o juízo de admissibilidade na origem, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Lei Complementar nº 64/90.

O Vice-Procurador-Geral Eleitoral manifesta-se pelo provimento do recurso do MPE, porquanto: **a)** a rejeição de contas decorrente da inobservância do limite imposto pelo art. 39, § 4º, c/c art. 29, VI, da CRFB atrai a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990, nos termos da jurisprudência do TSE; **b)** não se exige o dolo específico para a caracterização da mencionada restrição, bastando o dolo genérico ou eventual; e **c)** a devolução dos valores recebidos indevidamente não afasta a causa de inelegibilidade (fls. 184-7).

Pela decisão das fls. 189-94, dei provimento ao recurso especial do MPE, monocraticamente, para, reformado o acórdão regional, restabelecer a sentença de indeferimento do registro de candidatura do recorrido.

Manejado agravo regimental pelo candidato (fls. 196-216), este Tribunal Superior deu a ele provimento tão somente para submeter o recurso especial a julgamento colegiado – possibilitando às partes a realização de sustentação oral – (fls. 249-62), decisão contra a qual não se insurgiu o MPE (certidão da fl. 266).

**É o relatório.**

#### **VOTO (vencido)**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: (relatora): Senhor Presidente, preenchidos os pressupostos extrínsecos, passo ao exame dos intrínsecos.

O Tribunal de origem, por maioria, afastou a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990, por entender ausente o dolo na conduta do recorrido, consistente no recebimento de verba de representação em valor superior ao estabelecido na norma – determinada a devolução da quantia equivalente a 5.420,30 UFIR/RJ –, fato que dera ensejo

à rejeição, pelo TCE/RJ, de suas contas relativas ao exercício de 1997, quando exerceu o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Saquarema/RJ.

Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, “*nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido a irregularidade insanável; iv) **irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa**; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.*” (AgR-REspe nº 3213-73/PR, Relator Min. Gilmar Mendes, DJe de 21.11.2016).

A teor da exegese desta Casa, “*cabe à Justiça Eleitoral, rejeitadas as contas, proceder ao enquadramento das irregularidades como insanáveis ou não e verificar se constituem ou não ato doloso de improbidade administrativa, não lhe competindo, todavia, a análise do acerto ou desacerto da decisão da corte de contas’ (RO 725-69, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJE de 27.3.2015)*” (AgR-REspe nº 34-20/MS, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 1º.12.2016). No mesmo sentido, REspe nº 260-11, Rel. Min. Luiz Fux, PSESS de 30.11.2016.

Também cristalizada a interpretação de que “*nem toda rejeição de contas enseja a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90*”, cabendo “*à Justiça Eleitoral verificar a presença de elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos públicos, dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade, grave violação a princípios, dentre outros, isto é, circunstâncias que revelem a lesão dolosa ao patrimônio público ou o prejuízo à gestão da coisa pública*” (AgR-RO nº 1216-76/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, PSESS de 11.11.2014 – destaquei).

Na mesma linha, o entendimento de que “*a insanabilidade dos vícios ensejadores da rejeição das contas, para fins de inelegibilidade, decorre de atos de má-fé e marcados por desvio de valores ou benefício pessoal*” (AgR-REspe nº 631-95/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, PSESS de 30.10.2012).

**Fixadas tais premissas, passo ao exame do caso concreto.**

**Afasto, de plano, o alegado exaurimento do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade**, suscitado pelo recorrido nas contrarrazões ao recurso especial, assentada no aresto recorrido a premissa de que “*o acórdão da Corte de Contas foi proferido em 12/01/2010 (julgamento do último recurso*”, prevalecente o entendimento de que “*a contagem do prazo de 8 anos inicia-se, por óbvio, da data em que prolatada a decisão irrecorrível e não, como pretende crer o recorrente, da primeira manifestação desfavorável do órgão de contas*” (fl. 125v.), ocorrida em 13.5.2008 (fl. 123).

A conclusão regional se alinha à interpretação desta Corte Superior de que “*a inelegibilidade alcança as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão irrecorrível que rejeitou as contas públicas de gestão*” (AgR-AR 1050/BA, Rel. Ministra Luciana Lóssio, DJe 18.3.2015 – destaquei). Na mesma linha: RO 79618, Rel. Ministra Luciana Lóssio, PSESS de 18.9.2014; AgR-REspe 4255, Rel. Ministro Henrique Neves, DJe de 7.2.2013; AR nº 64621/BA, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 22.8.2011; AgR-REspe 950098718, Rel. Ministro Arnaldo Versiani, DJe de 7.12.2010; AgR-REspe 348242, Rel. Ministro Felix Fischer, PSESS de 27.11.2008 e ED-AgR-REspe 23921, Rel. Ministro Gilmar Mendes, PSESS de 9.11.2004.

Além disso, consonante o entendimento do TRE/RJ com a firme exegese desta Casa de que “*a mera inclusão do nome do agente público na lista remetida à Justiça Eleitoral pelo Órgão de Contas, nos termos do § 5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97, não gera, por si só, presunção de inelegibilidade e nem com base nela se pode afirmar ser elegível o candidato, por se tratar de procedimento meramente informativo. Precedentes.*” (AgR-REspe nº 427-81/RS, da minha relatoria, DJE 11.4.2017 – destaquei)

Não conheço da alegação do recorrido de que o exame das contas pelo TCE/RJ teria se dado com base em presunções, cristalizada a exegese de que “*não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos*

*Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade.*” (Súmula nº 41/TSE).

Por outro lado, “*não cabe ‘falar em necessidade de julgamento em sede de ação civil pública por ato de improbidade administrativa para a incidência da causa de inelegibilidade da alínea g’ (AgR-REspe nº 385-67/SP, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 28.5.2013)*” (REspe nº 240-20/TO, da minha relatoria, DJe de 17.4.2017).

Do mesmo modo, consoante jurisprudência do TSE, “*a devolução integral ou parcial do valor recebido indevidamente não tem o condão de afastar a incidência da citada inelegibilidade*” (REspe 10403, Rel. Ministro Henrique Neves, PSESS 3.11.2016, destaquei), uma vez que não traz consigo aptidão “*de assentar a boa-fé e a ausência de dolo por parte do recorrente, porquanto o dolo a se perquirir para a incidência da inelegibilidade por rejeição de contas se refere às condutas irregulares praticadas*” (AgR-RO nº 598-35/ES, Rel. Min. Luciana Lóssio, PSESS de 2.10.2014).

**Superadas tais questões, passo ao exame do recurso especial no que pertine à apontada violação do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990.**

Para melhor solução da controvérsia, reproduzo a ementa do acórdão exarado pelo TRE/RJ, em que deferido, por maioria, o registro de candidatura do ora recorrido, afastado o elemento subjetivo (dolo) da improbidade administrativa e, conseqüentemente, a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 (fl. 122):

Recurso Eleitoral. Registro de Candidatura. Eleições 2016. Inelegibilidade. Alínea “g”. Contagem do prazo. Data da decisão. Dolo. Ausência de comprovação. Provimento do recurso para deferir o registro.

I - Para a configuração da inelegibilidade da alínea “g”, além dos demais requisitos previstos no citado artigo, a decisão que rejeita as contas deve ser irrecorrível. Dessa forma, só haverá a incidência da inelegibilidade quando a decisão do órgão de contas torna-se definitiva.

II - Embora a conduta do gestor enseje a desaprovação de contas e, conseqüentemente, as sanções daí decorrentes, não verifico elementos mínimos que revelem o ato de improbidade administrativa praticado na modalidade dolosa, pois não ha na decisão de rejeição

de contas comprovação da má-fé do gestor público, entendida assim como conduta que de fato prejudique intencionalmente o patrimônio público ou a gestão municipal.

III - Estando ausente o elemento dolo, impõe-se o afastamento da inelegibilidade presente na alínea "g". Provimento do recurso para deferir o registro de candidatura do recorrente.

O voto condutor do julgamento, no ponto em que afastado o requisito dolo, foi assim fundamentado (fl. 129):

Superada esta questão, creio que há um outro fator que o Desembargador Eleitoral André Fontes começou a falar, mas acabou não apontando: o dano, que é um valor muito diminuto, de forma que teríamos aqui a ideia do raio cair duas vezes no mesmo local. Falamos aqui da excepcionalidade do valor do dano. Chego a crer que muito difícil compreendermos um dolo, uma má-fé para alcançar um dano diminuto como este, de forma que também não vislumbro o dolo específico.

Particularmente, entendo que o candidato está preenchendo os requisitos, seja porque foi ultrapassado o período da inelegibilidade e, portanto, não mais ele ostentava essa condição, estando plenamente legitimado a concorrer, a ser elegível, e também porque não vislumbro o dolo, a má-fé, em razão do pequeno valor havido como dano causado.

O presidente do TRE/RJ, no voto de desempate, acolheu essa tese, que ficou vencedora, fundamentando-a da seguinte forma (fls. 130v-131):

No entanto, para fins de verificação da incidência ou não de causa de inelegibilidade, faz-se necessária a análise dos demais requisitos previstos no artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/90, qual seja, a existência de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

Neste ponto, acredito que a hipótese em tela se assemelha a julgada por esta Corte no Recurso Eleitoral 536-92, de Relatoria do Desembargador Eleitoral Leonardo Grandmasson.

Isso porque a rejeição das contas do candidato pelo Tribunal de Contas decorreu do recebimento de verba de representação acima do permitido pelo ato normativo de regência, sendo o débito apurado equivalente a 5.420,30 UFIR's, já ressarcido, conforme documento de fl. 70.

É crível que o recebimento a maior de tal valor, de caráter ínfimo à época, possa ter decorrido de erro, não configurando ato doloso, ate porque os fatos foram praticados no exercício de 1997.

De fato, do mesmo modo do que fixado por esta Corte no mencionado acórdão, *"embora a conduta do gestor enseje a desaprovação das contas e, conseqüentemente, as sanções daí decorrentes, não verifico elementos mínimos que revelem ato de*

*improbidade administrativa praticado na modalidade dolosa, pois não há na decisão de rejeição das contas comprovação de má-fé do gestor público, entendida assim como conduta que de fato prejudique intencionalmente o patrimônio ou a gestão de municipal” (TRE-RJ, RE 536-92, Relator Desembargador Eleitoral Leonardo Grandmasson, j. em 26/09/2016).*

Assim, descaracterizada a irregularidade como ato doloso de improbidade administrativa, afastada esta a causa de inelegibilidade constante na já mencionada alínea “g”.

**A insurgência do Ministério Público Eleitoral merece prosperar.**

À luz do acórdão impugnado, não obstante reconhecido que o ora recorrido ***“enquanto ocupava o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Saquarema no exercício de 1997 se beneficiou com o recebimento de verbas de representação em valores superiores ao permitido pelo ato normativo de regência”*** (fl. 124), restou afastada a incidência da mencionada inelegibilidade com amparo no fundamento de que não vislumbrado ***“o dolo, a má-fé, em razão do pequeno valor havido como dano causado”*** (fl. 129), sendo ***“crível que o recebimento a maior de tal valor, de caráter ínfimo à época, possa ter decorrido de erro, não configurado ato doloso, até porque os fatos foram praticados no exercício de 1997”*** (fl. 130v.).

**A controvérsia destes autos diz, portanto, com a incidência ou não da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 na hipótese em que o Presidente da Câmara de Vereadores autoriza o pagamento, a si próprio, de verba de representação em valor superior ao estabelecido na legislação de regência.**

Registro, por oportuno, que a mencionada verba dissera<sup>3</sup> respeito à remuneração diferenciada recebida exclusivamente pelo presidente da Casa Legislativa em razão das atribuições inerentes a tal função, tendo em vista as responsabilidades e a carga extra decorrentes do exercício das atividades representativa e administrativa.

<sup>3</sup> Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, acrescentado o parágrafo 4º ao art. 39 da Lei Maior, pelo qual estabelecido que ***“o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.”***

Da leitura do voto condutor do julgamento no aresto regional, reformada a sentença em que reconhecida a inelegibilidade do recorrido por entender ausente o ato doloso de improbidade administrativa, **ante a pequena monta do valor tido por irregular** – quantia equivalente a 5.420,30 UFIR/RJ.

Contudo, tal elemento não tem o condão de, *per si*, amparar a conclusão pela incidência ou não da restrição à cidadania passiva. Colho, a propósito, excerto do voto da relatora do feito na origem (fl. 124):

Consta dos autos que o pretendente ao mandato eletivo, ora recorrente, enquanto ocupava o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Saquarema no exercício de 1997 se beneficiou com o recebimento de verbas de representação em valores superiores ao permitido pelo ato normativo de regência, razão pela qual teve suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro por decisão irrecorrível datada de 12 de janeiro de 2010.

(...)

Por certo, não há como afastar a insanabilidade do ato impugnado, na medida em que, conforme precisamente apontado pelo juízo *a quo*, “**decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, causador de dano ao erário em benefício próprio e que pode configurar improbidade administrativa**”.

(...)

No que diz respeito ao elemento subjetivo do ato de improbidade, prudente consignar que para a configuração da causa de inelegibilidade em questão há que se verificar apenas a existência de **dolo genérico ou eventual**, ou seja, a vontade de praticar a conduta em si, assumindo os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais que vinculam e pautam os gastos públicos, conforme remansosa jurisprudência da Corte Superior Eleitoral (...)

Assim, verifica-se o preenchimento de tal requisito, mesmo porque não se concebe a realização de pagamentos e o recebimento de verbas de maneira culposa (AgRg no REspe 854-12, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 16.11.2012, publicado em sessão) (destaquei)

Ressalto não se tratar a hipótese dos autos de atuação de ordenador de despesas em acordo com lei anterior autorizativa, em obediência ao princípio da legalidade – casos em que esta Corte tem afastado a incidência da inelegibilidade em apreço, não obstante a inobservância da Constituição Federal –, mas justamente da hipótese diametralmente oposta, em que o Presidente da Câmara de Vereadores autorizou o pagamento – a si próprio – de verba de representação em

**valor superior ao estabelecido pela norma, em manifesta afronta ao princípio da legalidade.**

Consabido que “a legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito as mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso” (Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 93).

**Destaca-se, por oportuno, que a análise do ato doloso de improbidade administrativa por esta Justiça Especializada, para fins de incidência da mencionada alínea g, implica juízo em tese – dado que não compete à Justiça Eleitoral o julgamento de ação de improbidade –, daí o entendimento desta Casa de que “a aludida inelegibilidade se aperfeiçoa não apenas com o dolo específico, mas também com o dolo genérico, que se caracteriza quando o administrador assume os riscos de não atender os comandos constitucionais e legais, que vinculam a Administração Pública.”** (AgR-REspe nº 492-21/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 30.6.2017 – destaquei).

Ademais, no tocante à assertiva do TRE/RJ de que “*não há na decisão de rejeição das contas comprovação de má-fé do gestor público, entendida assim como conduta que de fato prejudique intencionalmente o patrimônio ou a gestão de municipal*”, há que se levar em conta ser “*desnecessário que conste expressamente do decreto condenatório do órgão que julga o ajuste contábil presença de dolo na conduta do administrador público, até porque os tribunais de contas não se prestam a analisar elemento subjetivo do tipo, ou seja, a intenção do gestor. Cabe, sim, à Justiça Eleitoral efetuar esse diagnóstico a posteriori, na fase de registro de candidatura*” (AgR-REspe nº 487-41, Redator para o acórdão Min. Herman Benjamin, julgado em 10.10.2017, acórdão pendente de publicação).

Nesse sentir, não é demais recordar que “a Justiça Especializada Eleitoral detém competência constitucional e legal complementar

*para aferir, in concreto, a configuração de irregularidade de cariz insanável, ex vi dos arts. 14, § 9º, da CRFB/88 e 1º, I, g, da LC nº 64/90, outrossim examinar se aludido vício qualifica-se juridicamente como ato doloso de improbidade administrativa” (AgR-REspe 39-64/RN, Rel. Min. Luiz Fux, DJE de 21.9.2016).*

**Delineado o quadro, não há falar em afastamento do dolo da conduta por mera decorrência do pequeno valor da quantia irregular, devendo esta Justiça Especializada, ante a natureza e a gravidade da irregularidade, assentar a suficiência do dolo genérico pra fins de incidência da inelegibilidade, como na hipótese em apreço, em que se verifica irregularidade de natureza grave, consistente na conduta de ordenador de despesas que autoriza o pagamento de verba pública indevida em benefício próprio, se enriquecendo ilicitamente, em flagrante ofensa ao princípio da legalidade.**

Não se desconhece a existência de julgados do TSE<sup>4</sup> em que levado em conta o diminuto valor da irregularidade como **um dos parâmetros** para se afastar o dolo da conduta do gestor público e, conseqüentemente, a incidência da restrição decorrente da rejeição de contas públicas.

**Contudo, tal interpretação há de se dar de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, não se mostrando adequada na presente hipótese, em que verificado “ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, causador de dano ao erário em benefício próprio” do gestor, ordenador da despesa, ora recorrido, circunstâncias que fragilizam a conclusão regional pelo afastamento da inelegibilidade.**

Nesse contexto, trago a lume entendimento exarado pelo TSE no sentido de que *“assentar o caráter insanável e doloso de condutas desse jaez produz um efeito pedagógico do pronunciamento desta Justiça Eleitoral, na medida em que sinalizará para os players da competição eleitoral que não*

<sup>4</sup> Cf.: AgR-REspe nº 76-93/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 10.10.2017, acórdão pendente de publicação; AgR-REspe nº 104-91/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 8.8.2017, acórdão pendente de publicação; Ed-AgR-REspe nº 54-08, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE de 14.8.2017; AgR-REspe nº 151-46/SP, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 7.8.2017; AgR-REspe nº 221-25/RN, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 7.8.2017; AgR-REspe nº 70-13/PR, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 12.5.2017; REspe nº 28-69/PR, Rel. Min. Luciana Lóssio, PSESS de 1º.12.2016.

*se transigirá com comportamentos desidiosos e irresponsáveis na condução da coisa pública, ao mesmo tempo em que promoverá os incentivos corretos para o aperfeiçoamento da gestão fiscal e da execução responsável do orçamento dessas entidades, conforme preconizam os balizamentos constitucionais e legais.”* (REspe nº 260-11/SP, Rel. Min. Luiz Fux, PSESS de 30.11.2016)

Além disso, inaplicável, no campo das inelegibilidades, o princípio da insignificância, notadamente se considerado que ficaria ao alvedrio do intérprete mensurar o que seria ou não insignificante para fins de aferição do preenchimento das condições de elegibilidade e da ausência de quaisquer das causas de inelegibilidade, gerando um grande subjetivismo em torno de questão que deve ser examinada objetivamente em sede de registro de candidatura.

Portanto, do detido exame dos autos, imperiosa nova qualificação jurídica do que assentado pela instância de origem, pois, em razão da natureza da desconformidade que ensejou a rejeição das contas prestadas pelo recorrido, não há como afastar a conclusão de se tratar de irregularidade insanável caracterizadora de ato doloso de improbidade administrativa, a acarretar a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/1990.

Destaco, por fim, solvida a controvérsia nos estreitos limites da moldura fática delineada no acórdão do Tribunal de origem, a afastar a aplicação da Súmula nº 24/TSE, suscitada em contrarrazões ao recurso especial.

Com efeito, não se traduz em incursão vedada ao conjunto fático-probatório o novo enquadramento jurídico da questão, ordinário nesta instância especial, a teor da jurisprudência do TSE de que, *“estando adequadamente demarcadas as premissas fático-probatórias no acórdão recorrido, é possível promover o reenquadramento jurídico dos fatos e provas”* (REspe nº 526-08, Rel. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, DJe de 16.4.2015).

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso do Ministério Público Eleitoral** para indeferir o registro da candidatura de Francisco José

Amorim ao cargo de Vereador do Município de Saquarema/RJ nas Eleições 2016, ante a incidência da restrição constante do art. 1º, I, g, da Lei de Inelegibilidades.

**Comunique-se** ao Tribunal de origem após a publicação deste acórdão, para as providências cabíveis.

**É o voto.**

### **VOTO (vencido)**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Senhor Presidente, concordo integralmente com a Ministra Rosa Weber. O caso se enquadra na Lei da Ficha Limpa. Houve a rejeição das contas e a caracterização não só do prejuízo, mas também do dolo reiterado, porque os autopagamentos realizados foram mensais.

Não entendo razoável, no caso de dinheiro público, o reconhecimento, seja do princípio da insignificância, pelo valor, que também não é tão insignificante se compararmos com o salário mínimo, seja em virtude do simbolismo que tem, de o presidente da Câmara de Vereadores determinar pagamento irregular a si próprio.

Em razão disso e com as considerações já feitas pela Ministra Rosa Weber, dou provimento ao recurso do Ministério Público para que se retorne à decisão de primeiro grau, indeferindo o registro de candidatura de Francisco José Amorim ao cargo de vereador do Município de Saquarema.

### **VOTO**

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Senhor Presidente, a narrativa feita pela eminente Ministra Rosa Weber reflete com absoluta fidelidade, precisão e integridade a situação fática do processo.

Entretanto, com todo o respeito à Ministra Rosa Weber, eu faço leitura diferente das consequências do ato do presidente da Câmara.

Em primeiro lugar, o valor envolvido nessa operação do presidente da Câmara monta à R\$ 5.420,00 (cinco mil e quatrocentos e vinte reais) em todo o período em que esses atos indesejáveis ocorreram.

E também faço referência à jurisprudência do Tribunal. Tenho em mãos o REspe nº 28-69, de São João/PE, da lavra da Ministra Luciana Lóssio, que dispõe o seguinte:

[...]

4. Não é qualquer vício apontado pela Corte de Contas que atrai a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, mas tão somente aqueles que digam respeito a atos desonestos, que denotem a má-fé do agente público, circunstâncias que foram afastadas pela Corte de origem.

[...]

6. Em homenagem ao princípio da reserva legal proporcional, deve ser considerado o pequeno valor que ensejou a rejeição das contas – R\$ 10.365,00 (dez mil, trezentos e sessenta e cinco reais) –, bem como a ausência de nota de improbidade pela Corte de Contas, permanecendo íntegros os valores tutelados pelo art. 14, § 9º, da CF, quais sejam, a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato.

[...]

Portanto, o caso que agora apreciamos se refere à metade do valor que a Corte já considerou bagatela ou insignificância.

Ademais, no caso presente, verifica-se que houve devolução do valor. É verdade que a eminente relatora, no item 10 da sua proposta de ementa, assenta que “a devolução do valor recebido indevidamente não tem o condão de afastar a incidência de inelegibilidade.”

Eu penso que se desconsiderar a devolução como relevante para o fim de afastar a sanção desestimula a devolução. Se a pessoa pratica o ilícito, no caso um ilícito financeiro dessa natureza, não devolve o valor e tem a mesma sanção daquele que devolve, esse não terá interesse na devolução, o que seria bastante lesivo ao erário.

Recordo que já na metade do século XVIII, o Marquês de Beccaria dizia que, se a sanção penal for a mesma para um ilícito que ofende gravemente a sociedade e para outro que ofende levemente, o delinquente não terá nenhuma razão para não cometer o crime mais grave.

Nesse caso, qual seria a vantagem, o efeito positivo da devolução? Nenhum? Quem devolve tem a mesma sanção de quem não devolve? Então, isso seria estimular a não devolução, o que seria mais lesivo ainda para o erário.

Eu me acosto a uma observação que a Ministra Rosa Weber sempre faz, "de que as visões de mundo são diferentes". Realmente, cada pessoa, devido à sua bagagem, experiência e formação, tem ponto de vista distinto sobre a mesma realidade.

Senhor Presidente, peço vênias à eminente relatora para divergir de Sua Excelência e negar provimento ao recurso.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO JORGE MUSSI: Senhor Presidente, pedindo todas as vênias à eminente relatora, eu acompanho a divergência.

Cito aqui voto de dois desembargadores que compõem o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, quando colocam: "É crível que o recebimento a maior de tal valor, de caráter ínfimo, à época, possa ter decorrido de erro, não configurando ato doloso".

E trago, ainda, precedente recente da relatoria do Ministro Herman Benjamin, em que faz citação ao voto do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, em que os fatos desse acórdão paradigma e o valor guardam total similitude com a espécie. Faço a leitura:

9. Todavia, no caso específico dos autos, impõe-se reconhecer a incidência do princípio da proporcionalidade com base em duas circunstâncias, a teor de precedentes desta Corte Superior.

10. A primeira consiste no fato de as contas serem do exercício de 1997, isto é, de 20 anos atrás, de modo que a comprovação da finalidade pública da despesa por parte do candidato mostra-se seriamente comprometida, como ressaltou o e. Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

11. Ademais, trata-se de irregularidades cujo somatório, em valores atualizados, é de R\$ 5.310,00 [que é o mesmo caso que verte].

(AgR-REspe 76-93/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado na sessão de 10.10.2017)

Com essas breves considerações, respeitando o voto da eminente relatora e o do Ministro Alexandre de Moraes, acompanho a divergência.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhor Presidente, com as mais respeitosas vênias ao voto da ministra relatora, também colho do acórdão regional essa questão do caráter ínfimo, além d o destaque da possibilidade de erro. Com efeito, a Corte assentou a não configuração do ato doloso, até porque os fatos foram praticados no exercício de 1997.

Costumo ter um pouco mais de rigor nessas questões, mas, aqui, considerado o valor ínfimo – mas essa não seria a minha maior preocupação – e a falta de contemporaneidade – afinal, há poucos anos a Lei de Improbidade entrou em vigor e a jurisprudência ainda estava se construindo –, preocupa-me, *a contrario sensu* da preservação do *ius honorum*, a possibilidade de casuísmo nesses julgamentos atrasados, treze anos depois de fatos ocorridos.

Ademais, com o passar dos anos, é que se partiu para uma jurisprudência mais rigorosa do que outrora. Assim, se a questão fosse contemporânea, talvez, hoje, eu acompanhasse a eminente ministra relatora.

Portanto, com as mais respeitosas vênias, não vislumbrando a ocorrência de má-fé, diante da possibilidade de erro no pagamento desses

valores, voto no sentido de negar provimento ao recurso especial do Ministério Público.

É assim que voto.

### VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, também rogo as mais respeitosas vênias à eminente Ministra Rosa Weber e ao eminente Ministro Alexandre de Moraes.

O *ethos* do precedente invocado pelo Ministro Jorge Mussi era exatamente aquele em que contas antigas, normalmente prestadas artesanalmente, não resistem a olhares muito críticos, verticalizados das Cortes de Contas, quando passados muitos anos, como sói acontecer na espécie.

Pelas anotações que tenho, são contas de 1997, julgadas aprioristicamente em 2008 e definitivamente em 2010, aproximadamente, 20 anos depois.

Da leitura que fiz do acórdão (fl. 129), assim como o Ministro Jorge Mussi, pincei o trecho em o sentido é de que o dolo, a má-fé, em razão do pequeno valor havido como dano causado, faz “crível que o recebimento a maior de tal valor, de caráter ínfimo à época, possa ter decorrido de erro, não configurado ato doloso”.

Então, o acórdão não é categórico, seja na sua parte expositiva, seja na sua fundamentação, ao indicar como ato verdadeiramente doloso.

Com essas rápidas observações, eu me animo a, humildemente, acompanhar a divergência inaugurada pelo eminente Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, negando provimento ao recurso especial.

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (presidente): Senhores Ministros, embora o placar já esteja definido, eu só quero fazer a seguinte ponderação, até para manter a coerência.

Eu mencionei, na oportunidade que tive, que em primeiro lugar somos contrários à hiperjudicialização e em segundo lugar não hesitaríamos na aplicação da Lei da Ficha Limpa.

Nesse caso, o que sobrepõe é o fato de que nos preocupamos com as irregularidades e punimos os responsáveis para que isso seja exemplo para que outros políticos não cometam as mesmas irregularidades.

O que se verificou no caso foi que não restou configurado o ato doloso de improbidade administrativa. Por outro lado, numa ponderação de valores, eliminar o *ius honorum* e acolher infração de menor potencial ofensivo, denota que o perfil do candidato não é aquele que queremos conjurar do pleito.

Aplicando também esse confronto dos princípios e os argumentos trazidos pelos colegas quanto ao tempo, o ano de 1997, e ao valor, eu também peço vênias para acompanhar a divergência.

**EXTRATO DA ATA**

REspe nº 135-27.2016.6.19.0062/RJ. Relatora originária: Ministra Rosa Weber. Redator para o acórdão: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Francisco Jose Amorim (Advogados: Eduardo Damian Duarte – OAB: 106783/RJ e outros).

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso especial eleitoral do Ministério Público Eleitoral, nos termos do voto do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que redigirá o acórdão. Vencidos a Ministra Rosa Weber e o Ministro Alexandre de Moraes.

Composição: Ministros Luiz Fux (presidente), Rosa Weber, Alexandre de Moraes, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício: Luciano Mariz Maia.

SESSÃO DE 8.2.2018.\*

---

\* Sem revisão das notas de julgamento do Ministro Jorge Mussi.

# História muda e Carlão poderá ficar inelegível



## Raimundo Marinho

*Jornalista*

O paraibano de Alagoa Grande, Carlos Roberto Souto Batista, o *Carlão*, ex-prefeito de Livramento de Nossa Senhora, Bahia, fez história, ao ser o primeiro gestor do município a ter a prestação de contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, devido a graves irregularidades, uma delas, a de 2006, pela unanimidade de votos dos conselheiros, as outras foram de 2007 e 2011.

As demais prestações de contas do ex-gestor foram aprovadas com ressalvas, pelo TCM (2005, 2008, 2009 e 2010). Mas, nas mesmas linhas tortas da sua escrita, seus áulicos na Câmara, transformando a história em rascunho, endossaram as flagrantes e graves irregularidades, apontadas pelo Tribunal, em relação a 2006 e 2007, e o livraram de qualquer responsabilidade.

Próxima sexta-feira (18), as contas de 2011 deverão ser votadas pela composição atual do Legislativo, em que o ex-gestor tem minoria. Se ocorrer a rejeição no plenário, tida como certa, será a primeira vez na história de Livramento e o ex-alcaide poderá responder a processos judiciais, por improbidade, além da perda temporária de direitos políticos.

Nos julgamentos anteriores, Carlão tinha esmagadora maioria a seu favor, mas agora a esmagadora maioria lhe é contra. A Comissão de Finanças, Orçamento e Contas já acatou o parecer do TCM e a decisão final vai para o plenário, conforme prerrogativa conferida pela Constituição Federal.

Segundo o TCM, Carlos Batista violou os princípios constitucionais da razoabilidade, moralidade e proporcionalidade, na contratação de assessorias e consultorias, totalizando R\$1.030.300,00, tendo entre os contratados o próprio perito contábil da prefeitura, Sr. Geraldo Vianna Machado.

*Veja voto da Comissão da Câmara municipal que examinou o parecer prévio do TCM*



*Carlos Batista: fazendo história por linhas tortas*

# Pela primeira vez, Câmara rejeita conta de um prefeito

## Raimundo Marinho

*Jornalista*

Com votos favoráveis dos oito vereadores eleitos pela situação, em 2012, quatro contra da oposição e uma ausência, a Câmara de Livramento de Nossa Senhora, Bahia, aprovou, hoje, Decreto Legislativo acatando o parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), que rejeitou a prestação de contas, exercício de 2011, do então prefeito Carlos Roberto Souto Batista, que entra para o rol dos "fichas-sujas".

Segundo o TCM, o gestor violou o art. 40, inciso III, da Lei Orgânica daquela Corte (LC nº 006/91), atentando contra os princípios constitucionais da razoabilidade, moralidade e proporcionalidade, ao contratar serviços de assessoria e consultoria, no montante de R\$1.030.300,00, sendo um dos contratados o próprio perito contábil da prefeitura.

Acrescenta que o então prefeito realizou licitação, na modalidade pregão presencial, no valor de R\$1.505.059, para aquisição de medicamentos, sem convocar os interessados por meio de publicação de aviso no Diário Oficial do Município, em jornal de circulação local, nem em jornal de grande circulação, violando o disposto no art. 4º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002.

O TCM fez, ainda, as seguintes ressalvas às contas: déficit orçamentário, em que o Município gastou mais do que arrecadou; orçamento elaborado sem critérios adequados de planejamento; reincidência na tímida cobrança da dívida ativa; reincidência no relatório deficiente do Controle Interno.

Além disso, não apresentou quatro processos licitatórios para análise mensal do órgão, em descumprimento à Resolução TCM 1060/05, totalizando R\$186.376,00; e não apresentou processos licitatórios referentes à aquisição de peças e produção de eventos, totalizando R\$52.405,50.



*Ex-prefeito Carlos Batista*

## **MULTADO EM R\$25.000,00**

Pelas ressalvas, Carlos Batista foi multado pelo TCM em R\$25.000,00. Votaram pela aprovação das contas, corroborando as improbidades do ex-prefeito, os vereadores opositoristas Marinho Machado Matias, Uilton Nunes Dourado (*Huga*), José Araújo Santos e Jorge Lessa Pereira (*Caiau*). Aparecido Lima, também da oposição, não compareceu à sessão.

A rejeição das contas pelo Legislativo de Livramento ocorreu, pela primeira vez em sua história, devido à inversão na correlação de forças entre situação e oposição, mas pode ser considerada, ainda que circunstancialmente, um fato marcante, tendo os edis da situação cumprido o dever de casa.

Destacam-se, todavia, os votos, pela rejeição, do relator Joaquim Bitencourt Correia (*Quinquinha de Amoreira*) e Antônio Luis Rego Azevedo, ambos do PT, que votaram com independência, pois ambos romperam com o grupo situacionista e se declararam nem situação nem oposição.

[Clique e veja o parecer do TCM no processo nº 07579-12>>](#)