A INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE CARGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS

Raquel Costa da Vinha[1]

raqueldavinha@gmail.com

Superior Tribunal de Justiça

Resumo

O presente artigo tem como objetivo a abordagem dos requisitos para o reconhecimento da inelegibilidade do agente que tenha tido suas contas rejeitadas pelo órgão competente, no exercício de cargos ou funções públicas, a teor do artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64/1990, com a redação dada pela denominada "Lei da Ficha Limpa". Buscar-se-á ilustrar a abordagem com julgados que representem a jurisprudência dominante do Tribunal Superior Eleitoral acerca do tema proposto.

Palavras-chave: Rejeição de contas. Inelegibilidade. Requisitos.

Introdução

A Constituição da República de 1988 contém o fundamento de validade para a inelegibilidade em decorrência da rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas. A esse respeito, confira-se o disposto na atual redação do art. 14, §9º da CR/88:

> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
> (...)
> § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência

[1] Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-graduada em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá.

> do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

A fim de regulamentar o dispositivo constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 64/1990, a qual sofreu consideráveis modificações pela Lei Complementar nº 135/2010, a denominada “Lei da Ficha Limpa”.

Interessante relembrar que a Lei da Ficha Limpa originou-se de iniciativa popular, de maneira a exaltar os anseios da sociedade brasileira por uma maior proteção da probidade administrativa e da moralidade no exercício do cargo público.

Antes da edição da Lei Complementar nº 135/2010, já havia a previsão de inelegibilidade devido à rejeição de contas do agente público por irregularidade insanável, na própria Lei Complementar nº 64/1990, em seu art. 1º, inciso I, alínea “g”, que continha o seguinte teor:

> Art. 1º São inelegíveis:
>
> I - para qualquer cargo:
> (...)
> g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;

Com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010, o dispositivo passou a dispor do seguinte modo:

> “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)

Expostos os normativos que respaldam a inelegibilidade por rejeição de contas, passemos a breves ponderações sobre os seus requisitos.

Requisitos da inelegibilidade por rejeição de contas no exercício de cargos ou funções públicas

Com as alterações implementadas no normativo legal pela “Lei da Ficha Limpa”, extraem-se imediatamente quatro requisitos para que seja possível a imposição da inelegibilidade do agente público que tenha suas contas rejeitadas, a saber: 1- rejeição de contas referentes ao exercício de cargos ou funções públicas por vício insanável; 2- ato doloso de improbidade administrativa; 3- a existência de decisão irrecorrível; 4- inexistência de suspensão ou nulidade decretadas pelo Poder Judiciário.

Primeiramente, a rejeição de contas deve se dar por irregularidade insanável. Isso significa que a Justiça Eleitoral deverá avaliar a decisão que rejeitou as contas do agente público para concluir se o vício lá apontado poderia ou não ser sanado.

Em caso positivo, fica excluído o requisito da rejeição de contas por vício insanável e, consequentemente, impossibilitada a decretação de inelegibilidade do agente.

Reconhecida a insanabilidade do vício referente à irregularidade nas contas inerentes ao exercício de cargo ou função pública, permanece a possibilidade de inelegibilidade, à luz do art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei da Ficha Limpa.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral admite a análise do conteúdo da decisão de rejeição de contas com o objetivo de verificar os requisitos de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea “g” da LC 64/1990, incluindo-se a sanabilidade do vício. Confiram-se alguns julgados, à guisa exemplificativa:

> ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSOS ESPECIAIS. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. OFENSA AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 1º, § 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE MUNICÍPIO E SECRETARIAS DE ESTADO. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ÓRGÃO COMPETENTE. PRECEDENTES. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL CONFIGURADORA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INELEGIBILIDADE CONFIGURADA. INDEFERIMENTO DO REGISTRO MANTIDO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O art. 1°, I, g, da LC n° 64/90 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; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento do órgão competente; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas. 2. **A Justiça Especializada Eleitoral detém**

competência constitucional e legal complementar para aferir, in concrecto, a configuração de irregularidade de cariz insanável, ex vi do art. 14, § 9º, da CRFB/88 e art. 1°, I, g, da LC n° 64/90, bem como examinar se aludido vício qualifica-se juridicamente como ato doloso de improbidade administrativa (AgR-REspe n° 39-64/RN, de minha relatoria, DJe de 21.9.2016; RO n° 884-67/CE, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 14.4.2016; RO n° 725-69/SP, Rel. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 27.3.2015). 3. Aos Tribunais de Contas compete julgar contas de Prefeito referentes a convênios firmados com a União ou com outros entes federativos, e não apenas emitir parecer opinativo, a teor do art. 71, VI, da Constituição. Precedentes: REspe n° 140-75/BA, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 27.3.2017; AgR-REspe nº 44-74/GO, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 6.5.2013; AgR-REspe nº 134-64/PE, Rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS em 6.11.2012; e AgR-REspe nº 218-45/PR, Rel. Min. Nancy Andrighi, PSESS em 25.9.2012. 4. A omissão do dever de prestar contas, prevista no art. 11, VI, da Lei n° 8.429/92, constitui falha insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, apta a atrair a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC n° 64/90. Precedentes: AgR-REspe n° 88-56/AP, Rel. Min. Herman Benjamin, PSESS em 4.10.2016; REspe n° 24-37/AM, Rel. Min. Dias Toffoli, PSESS em 29.11.2012; e AgR-REspe n° 101-62/RJ, Rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS em 6.11.2012. 5. A responsabilidade pela omissão no dever de prestar contas é do mandatário em cuja gestão fora celebrado e implementado convênio, mesmo que a multa tenha sido aplicada apenas ao seu sucessor. Precedente: AgR-REspe n° 64060/SP, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 19.6.2013. 6. In casu, a) o Tribunal a quo, após debruçar-se sobre o arcabouço fático-probatório, constatou que Raul Silveira Bueno Júnior, durante o mandato de Prefeito do Município de Pirapora do Bom Jesus/SP nos anos de 2004 e 2006, deixou de prestar contas acerca de recursos recebidos de dois convênios (TC-0235570/026/08 e TC-037658/026/07) celebrados com as Secretarias de Estado de Cultura e de Habitação, concluindo que tal irregularidade apontada pelo TCE/SP (i.e. omissão do dever de prestar contas) é insanável e configura ato doloso de improbidade administrativa. Assentou-se, ainda, a definitividade do pronunciamento de desaprovação das contas e a inexistência de notícia sobre decisão judicial suspensiva. b) Em face da omissão, a Prefeitura de Pirapora do Bom Jesus fora condenada à devolução dos numerários relativos à TC-0235570/026/08 (R$ 61.046,10) e à TC-037658/026/07 (R$ 30.000,00), denotando efetivo prejuízo ao patrimônio público. c) A multa decorrente da irregularidade - nos autos da TC n° 037658/026/07 - fora aplicada pelo TCE/SP somente ao mandatário sucessor, porém, em virtude do princípio da impessoalidade que rege a Administração Pública, é evidente a responsabilidade do ora Recorrente, Raul Silveira Bueno Júnior, quanto ao descumprimento do dever de prestar contas, uma vez que o convênio foi implementado na sua gestão. d) Partindo dessas premissas fáticas, verifica-se que as irregularidades identificadas pela Corte de Contas Estadual relativas aos convênios com a Secretaria de Estado da Cultura (TC n° 023570/026/08) e a Secretaria de Estado da Habitação (TC n° 037658/026/07) consubstanciam-se na omissão do dever de prestar contas, o que atrai a causa de inelegibilidade prevista no art. 1°, I, g, da LC n° 64/90, ex vi da jurisprudência firmada por este Tribunal Superior. 7. Agravo regimental desprovido. (Recurso Especial Eleitoral nº 19078, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 01/03/2018)

RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. IMPUGNAÇÃO. INELEGIBILIDADE. CONTAS DESAPROVADAS. ART. 1º, I, G, DA LC 64/1990. DESPESAS COM COMBUSTÍVEL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE FINALIDADE PÚBLICA. VÍCIOS INSANÁVEIS. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROVIMENTO. Histórico

da demanda 1. Na origem, trata-se de pedido de registro de candidatura apresentado por coligação em prol de vereador candidato à reeleição. O requerimento foi indeferido pelo Juiz da 22ª Zona Eleitoral, que considerou presente a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/1990, diante da reprovação das contas do pré-candidato pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco pela prática de ato doloso de improbidade administrativa, consistente em irregularidade na aplicação da verba de gabinete prevista pela legislação municipal, utilizada na compra de combustível. 2. Elenca o acórdão regional como falhas: a) "despesas custeadas com verbas de gabinete que deveriam se subordinar ao processamento normal de despesa, em função da ausência do caráter de excepcionalidade, acarretando a ausência de procedimento licitatório" (fl. 187); b) "não restou satisfatoriamente comprovada a finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R$ 24.264,69" (fl. 188). 3. O TRE/PE reformou a sentença, deferindo o registro. Assentou que o regime de adiantamento de despesas com combustíveis e a ausência de licitação deveriam ser atribuídos à Mesa Diretora da Câmara, e não ao candidato, e que os vícios apontados pelo TCE/PE não seriam graves de forma a ensejar inelegibilidade. 4. O Ministério Público e Rodrigo Ribeiro de Oliveira, candidato que obteve vaga de vereador em virtude do indeferimento do registro do recorrido, admitido nos autos como terceiro interessado, interpuseram recursos especiais. Inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/1990 - requisitos 5. É inelegível, por oito anos, o detentor de cargo ou função pública cujas contas tiverem sido rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por meio de decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, a teor do art. 1º, I, g, da LC 64/1990. 6. Desnecessário o dolo específico para incidência de referida inelegibilidade, bastando o genérico ou eventual, presentes quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais que vinculam e pautam os gastos públicos. Precedentes: RO 192-33/PB, Rel. Min. Luciana Lóssio, sessão de 30.9.2016; REspe 332-24/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 26.9.2014; AgR-REspe 127-26/CE, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 19.6.2013. 7. Nos termos da Súmula 41/TSE, "não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade". Ausência de prova de finalidade pública de despesas com combustível 8. O TCE/PE julgou irregulares as contas do recorrido relativas à verba de gabinete repassada pela Câmara Municipal durante o exercício financeiro de 2010, com base nos seguintes aspectos: a) "despesas custeadas com verbas de gabinete que deveriam se subordinar ao processamento normal de despesa, em função da ausência do caráter de excepcionalidade, acarretando a ausência de procedimento licitatório" (fl. 187); b) "não restou satisfatoriamente comprovada a finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R$ 24.264,69" (fl. 188). 9. Embora, como assentou a Corte a quo, a ausência de procedimento licitatório deva ser atribuída à Mesa Diretora da Câmara Municipal, o mesmo não se pode dizer quanto à segunda falha, pois compete ao parlamentar que recebe verba de gabinete comprovar a finalidade pública dos respectivos gastos. 10. **Despesas contraídas pelo candidato com combustível, enquanto vereador municipal, sem demonstração da respectiva finalidade pública, configuram vício de natureza insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes: AgR-REspe 166-94/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, sessão de 3.11.2016; REspe 104-79/PE, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 17.5.2013.** 11. Dolo genérico caracterizado pelo desrespeito aos princípios e normas que vinculam o administrador público, máxime a entrega de ajuste contábil que impediu pleno exercício dos órgãos de controle, comprometendo, assim, a efetividade das contas segundo critérios

de transparência e confiabilidade (art. 70, parágrafo único, da Constituição). 12. **Na análise da natureza insanável do vício, não compete à Justiça Eleitoral decidir sobre possibilidade de apresentação de novos documentos supostamente aptos a comprovar existência de fim público dos gastos com combustíveis. Nessa seara probatória, toda matéria de defesa relacionada ao ajuste contábil deveria ter sido submetida à Corte de Contas que, por sua vez, concluiu pela existência de falhas graves, inclusive "revelando indícios de que a documentação foi produzida unicamente para justificar os gastos, sem a correspondente materialidade da despesa" (fl. 188).** 13. Ademais, segundo a Corte a quo, as notas juntadas aos autos "foram emitidas em nome do assessor do vereador, e não em seu próprio nome; bem como foram emitidas em valores notais, e não em referência a cada um dos cupons fiscais emitidos nos abastecimentos; além de fazerem referência a quantidades mensais de gasolina bem superiores ao razoável" (fl. 189). 14. O provimento do recurso não demanda reexame do conjunto probatório, visto que o teor do decisum de rejeição de contas se encontra na moldura fática do aresto regional. Desproporcionalidade da despesa no contexto da dimensão do município. 15. O Município de Sirinhaém/PE possui 378,79 km² de área (40.296 habitantes), e o valor anual gasto com combustível pelo candidato (R$ 24.264,69) possibilitaria percorrer distância aproximada de 97.000 km por ano ou 265,7 km por dia. Trata-se de montante incompatível com as dimensões da localidade. Conclusão. 16. Recursos especiais eleitorais providos para indeferir o registro de candidatura de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador de Sirinhaém/PE nas Eleições 2016. (Recurso Especial Eleitoral nº 8493, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 37, Data 22/02/2018, Página 123-124)

Recurso especial. Registro de candidatura indeferido. Eleições 2012. Vereador. Rejeição de contas de gestão pelo Tribunal de Contas. Presidente da Câmara Municipal. Irregularidade insanável. Ato doloso de improbidade. Ausência de repasse de contribuições previdenciárias. Extrapolação do limite constitucional do art. 29-A da CF. Ausência de licitação. Incidência do art. 1°, I, g, da LC n°64/90. Fundamentos da decisão agravada não infirmados. [...]. 1. **Está consolidado nesta Corte o entendimento de que as irregularidades decorrentes da extrapolação do limite máximo previsto no art. 29-A da CF, a ausência de repasse de contribuições previdenciárias e a ausência de licitação, são insanáveis e constituem ato doloso de improbidade administrativa, aptos a atrair a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90**. [...].” *NE*: No caso houve ausência de licitação para despesas com serviços de assessoria jurídica e contábil. (Ac. de 4.4.2013 no AgR-REspe nº 24178, rel. Min. Luciana Lóssio e no mesmo sentido o Ac de 23.10.2012 no AgR-REspe n° 5527, rel. Min Arnaldo Versiani.)

O Tribunal Superior Eleitoral, a partir das circunstâncias assinaladas no acórdão regional, pode examinar, em sede de pedido de registro de candidatura, a questão atinente à sanabilidade das irregularidades que ensejaram a rejeição das contas de candidato. [...] (Ac. de 17.10.2008 no REspe nº 30.043, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

Rejeição de contas pelo TCM. [...] Irregularidade de natureza insanável. [...] Não cabe ao TSE analisar o acerto ou o desacerto da decisão proferida pelo Tribunal de Contas para, por exemplo, aprovar contas julgadas irregulares, ou vice-versa. Mas esta Casa, desde que rejeitadas as contas, não só pode como deve proceder ao devido enquadramento jurídico do vício constatado, interpretando-o como sanável ou insanável [...] (Ac. de 14.10.2008 no AgR-REspe nº 30.295, rel. Min. Joaquim Barbosa; no mesmo sentido o Ac. de 11.10.2008 no AgR-REspe nº 29.857, rel. Min. Joaquim Barbosa.)

> Não compete à Justiça Eleitoral julgar o acerto ou desacerto da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, tampouco verificar se determinadas cláusulas contratuais de convênio federal foram (ou não) respeitadas, sob pena de grave e indevida usurpação de competência. II - Cabe à Justiça Eleitoral analisar se, na decisão que desaprovou as contas de convênio, estão (ou não) presentes os requisitos ensejadores da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90, quais sejam, contas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente. [...] (Ac. de 23.10.2008 no REspe nº 32.568, rel. Min. Ricardo Lewandowski.)

Impende notar que a Justiça Eleitoral deve se ater à moldura fática contida no julgamento da rejeição de contas, não lhe sendo cabível avaliar a correção ou não daquele julgado. Vale dizer, caracterizados os fatos na decisão administrativa de julgamento das contas do agente público e estabelecidos os vícios que ensejaram a rejeição das mesmas, a Justiça Eleitoral parte das premissas pré-estabelecidas para concluir se são, ou não, hábeis à configuração de vício insanável.

Além disso, mediante juízo também teórico, formado a partir do julgado relativo à rejeição de contas, a Justiça Eleitoral aprecia o requisito da existência de dolo na conduta irregular, diante da inclusão da expressão "*que configure ato doloso de improbidade administrativa*", no art. 1º, I, "g", pela Lei Complementar nº 135/2010.

Sobre esse aspecto, cabe à Justiça Eleitoral apreciar os elementos que levaram à rejeição de contas e concluir se o ato foi ou não doloso. Instado a se manifestar sobre o tema, estabeleceu o TSE que:

> ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. RECURSO ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, g, DA LC Nº 64/90. REGISTRO INDEFERIDO. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO CONTÁBIL. VALOR DO SERVIÇO CONTRATADO SUPERIOR AO LIMITE LEGAL PARA AUTORIZAR A DISPENSA DA LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DO DEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO FORMAL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADO. DESPROVIMENTO.1. Não há violação ao princípio da congruência quando o órgão julgador, amparado nos fatos expostos na inicial, alicerça o decisum em fundamentação diversa da articulada pelo autor (Súmula nº 62/TSE). 2. In casu, o candidato exerceu o cargo de presidente da Câmara dos Vereadores do Município de Equador/RN, e teve suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado - no âmbito do processo nº 005584/2006, relativas ao exercício de 2006, em virtude de não ter realizado processo de licitação para contratar serviços de contabilidade para o órgão legislativo municipal. 3. O acórdão regional descreve pontualmente a existência do ato doloso de improbidade, tendo em vista que o recorrente não realizou procedimento licitatório para contratação de serviços contábeis quando lhe era exigido, uma vez que a norma regente (art. 24, II, da Lei nº 8.666/93) autoriza a dispensa da licitação para a contratação de serviços de valor até R$ 8.000,00 (oito mil reais), e o contrato realizado, considerado irregular

> pelo Tribunal de Contas do Estado no âmbito do processo nº 005584/2006, alcançou o valor de R$ 14.400,00 (catorze mil e quatrocentos reais), portanto, superior ao limite legalmente estabelecido. 4**. No que toca ao elemento subjetivo, exigido para a devida incidência da norma restritiva a elegibilidade, prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, basta para sua configuração a existência do dolo genérico ou eventual, o que se caracteriza quando o administrador deixa de observar os comandos constitucionais, legais ou contratuais que vinculam sua atuação. Precedentes.5. Ante a inviabilidade de revisitação do contexto probatório dos autos, porquanto a profundidade cognitiva desta Corte se limita a moldura fática delineada no acórdão regional, não é possível concluir de modo diverso do TRE/RN (Súmula nº 24/TSE).** 6. Desse modo, em coerência com a sólida jurisprudência firmada no âmbito deste Tribunal, conclui-se que a contratação direta de serviços contábeis, desacompanhada de processo administrativo formal que justifique a dispensa da licitação, caracteriza o ato doloso de improbidade administrativa apto a atrair a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90. 7. Recurso especial desprovido. (Recurso Especial Eleitoral nº 9365, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 37, Data 22/02/2018, Página 118/119)

Considerando que já haverá decisão a respeito da rejeição de contas pelo órgão competente, reafirme-se que a apreciação do dolo, a ser feita pela Justiça Eleitoral, reflete juízo meramente teórico, posto que não lhe compete o julgamento da ação de improbidade administrativa, nem tampouco a rejeição das contas do agente público.

Nesse sentido:

> (...) **A Justiça Eleitoral não deve se imiscuir nas razões de decidir dos julgados, que importem causa de inelegibilidade, proferidos por outros órgãos julgadores, a fim de se manifestar acerca do acerto ou desacerto do decisum. Inteligência do Enunciado de Súmula nº 41 do TSE.** 4. Agravo Regimental desprovido.
>
> (Recurso Especial Eleitoral nº 10227, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 157, Data 15/08/2017, Página 84/85)

Segundo lição de Reis e Pereira (2010, p. 92), a referência ao dolo foi inserida no dispositivo com o específico fim de excluir da sua aplicação o administrador que evidentemente em nada concorreu para a ocorrência do vício detectado quando da tomada de contas.

Nesse diapasão, revela-se uníssono o entendimento jurisprudencial de que, em caso de dúvida, prevalece o direito à elegibilidade, de maneira a prestigiar tão relevante direito constitucional.

Saliente-se que está pacificado na Corte Superior Eleitoral que, via de regra, ressalvadas pequenas irregularidades formais, o descumprimento da Lei de Licitações constitui irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade

administrativa, caracterizando-se tal requisito para a declaração de inelegibilidade do candidato. Vejam-se julgados a respeito:

> ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INDEFERIMENTO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR nº 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS. TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO ENTRE MUNICÍPIO E UNIÃO. AQUISIÇÃO. UNIDADES MÓVEIS DE SAÚDE. "OPERAÇÃO SANGUESSUGA". LICITAÇÃO. VÍCIOS INSANÁVEIS. FALTA DE COMPETITIVIDADE. SUPERFATURAMENTO. RECURSOS FEDERAIS. DESPROVIMENTO.1. In casu, o registro de candidatura foi indeferido com base no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, em virtude da rejeição de contas do gestor público, prefeito à época, em sede de tomada de contas especial, na qual o TCU apurou sérias irregularidades tanto na licitação quanto na execução de convênio celebrado com o Fundo Nacional de Saúde visando à aquisição de ambulâncias para o município convenente. 2. Conforme delineado no acórdão regional, foram detectadas falhas graves, diretamente ligadas à atuação do então prefeito, tais quais: realização dos procedimentos sem a necessária presença de no mínimo 3 (três) participantes; não apresentação dos documentos necessários para a comprovação da regularidade fiscal das empresas vencedoras das licitações; existência de vínculo entre empresas participantes - fato ensejador de falta de competitividade no processo licitatório, com indício de conluio para fraudá-lo - e ausência de parecer jurídico que respaldasse a legitimidade do certame. 3. Diante da moldura fática constante do aresto recorrido, não há como acolher a tese de ausência de dolo, pois, na qualidade de prefeito, o ora recorrente foi diretamente responsável por irregularidades na condução do processo licitatório e na execução do convênio, no qual se constatou a malversação de recursos públicos decorrente do superfaturamento de preços com efetivo prejuízo ao Erário. 4. **Na linha da jurisprudência deste Tribunal, ressalvados os vícios de natureza formal, o descumprimento da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) constitui irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.** 5. Recurso especial eleitoral desprovido.
>
> (Recurso Especial Eleitoral nº 61803, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 226, Data 22/11/2017, Página 41/42)

> IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES SUPLEMENTARES. 2015. PREFEITO E VICE-PREFEITO. INELEGIBILIDADE. ART. 10, I, g, DA LEI COMPLEMENTAR N° 64/90. CONTAS REJEITADAS PELO TCE. IRREGULARIDADE. AQUISIÇÃO DE DOIS SOFTWARES SEM LICITAÇÃO. PREMISSAS FÁTICAS DO ARESTO REGIONAL. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE. FALHA DE NATUREZA FORMAL. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DOLOSO. NÃO CONFIGURADO. DECISÃO MANTIDA. DESPROVIMENTO. A Justiça Especializada Eleitoral detém competência constitucional e legal complementar para aferir, in concrecto, a configuração de irregularidade de cariz insanável, ex vi dos arts. 14, § 90, da CRF13/88 e 1°, 1, g, da LC n° 64/90, outrossim examinar se aludido vício qualifica-se juridicamente como ato doloso de improbidade administrativa. In casu, o Tribunal de origem assentou que i) a irregularidade relativa à realização de despesa sem a devida licitação não tem implicação na seara eleitoral, na medida em que não ficou caracterizado ato doloso de improbidade administrativa, e que ii) a irregularidade não se revelou grave, daí porque não se verifica a hipótese de inelegibilidade insculpida no art. l, 1, g, da LC n° 64/90. **O descumprimento da Lei de Licitações constitui**

> **irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, com exceção de falhas de caráter formal (AgR-REspe n° 925-55/PR, Rel. Mm. Maria Thereza de Assis Moura, PSESS de 20.11.2014 e AgR-RO n° 2094-93/RJ, Rei. Mm. João Otávio de Noronha, DJe de 24.10.2014).** 4. No caso sub examine, não se verifica a hipótese de inelegibilidade insculpida no art. l, 1, g, da LC n° 64/90, porquanto as premissas do acórdão não revelam elementos capazes de evidenciar a configuração, ainda que em tese, do ato de improbidade administrativa praticado na modalidade dolosa, na medida em que a irregularidade não se revelou grave na espécie, embora tenha contribuído para a rejeição das contas do Recorrido pelo TCE/RN. Agravo regimental desprovido. (AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL N° 39-64. 2015.6.20.0047 – Rel. Min. Luiz Fux - SESSÃO DE 23.6.2016)

Passando a discorrer sobre outro requisito para a inelegibilidade ora tratada, saliente-se que a rejeição de contas deve se dar por decisão irrecorrível. Vale dizer, para a declaração de inelegibilidade do candidato, não pode estar pendente análise de recurso visando à reforma ou desconstituição da rejeição de contas.

Alguns Tribunais de Contas, entretanto, preveem em seus regimentos recurso de revisão com natureza rescisória e ainda há a possibilidade de concessão de efeito suspensivo a tal impugnação.

O Ministro Dias Toffoli chegou a estabelecer que "*o pedido de revisão formulado no tribunal de contas é suficiente para afastar a irrecorribilidade da decisão, uma vez que a questão ainda não estará finalizada no âmbito administrativo*" (*in*: Improbidade Administrativa e seus Reflexos sobre a Elegibilidade do Cidadão). Destaque-se o julgado abaixo do eminente Ministro:

> AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÃO 2012. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EX-PREFEITO. CONVÊNIO. OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITO SUSPENSIVO. INOCORRÊNCIA DE TRÂNSITO EM JULGADO. INELEGIBILIDADE AFASTADA. REGISTRO DEFERIDO. ALEGAÇÃO DE INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO REGIONAL. DESPROVIMENTO.
>
> 1. A despeito de ter impugnado o registro da candidatura, o Ministério Público não recorreu do acórdão regional que deferiu o registro, o que inviabiliza o manejo de recurso nesta instância.
>
> 2. Na linha da jurisprudência deste TSE, os embargos opostos em sede de recurso de reconsideração são dotados de efeito suspensivo, nos termos do art. 34, § 2º, da Lei nº 8.443/92, o que afasta o caráter de definitividade do julgado que rejeita as contas e, por consequência, a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90.
>
> 3. De acordo com as premissas fixadas no acórdão recorrido - admissão dos embargos de declaração opostos contra acórdão do TCU que julgou improcedente recurso de reconsideração -, não há como afastar o óbice das Súmulas 7/STJ e 279/STF.

> 4. Agravo regimental do MPE não conhecido. Demais agravos desprovidos.
>
> (Recurso Especial Eleitoral nº 13423, Acórdão, Relator(a) Min. Dias Toffoli, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 049, Data 13/03/2013, Página 49)

Nessa linha, se no bojo do recurso de revisão for atribuído efeito suspensivo, *evidentemente*, estará também afastado o requisito da irrecorribilidade da decisão de rejeição de contas, entendendo o Tribunal Superior Eleitoral que tal suspensão não pode ter o seu alcance restrito ao âmbito administrativo, repercutindo também no prestígio da elegibilidade do cidadão.

Por fim, o último requisito apontado para o reconhecimento da inelegibilidade reside na *inexistência* de suspensão ou anulação pelo Poder Judiciário da decisão de rejeição de contas.

Sobre *esse* ponto, impende ressaltar o disposto no art. 11, §10, da Lei nº 9.504/97:

> Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> (...)
>
> § 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

É válido *mencionar*, por sua vez, que o art. 1º, inciso I, alínea "g" da LC 135/2010 não se encontra entre as hipóteses do art. 26-C do mesmo diploma, *verbis*:

> Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas *d, e, h, j,* e *n* do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso. (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
>
> (...)
>
> § 2º Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no **caput**, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedidos ao recorrente. (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

À luz dos dispositivos supratranscritos, a Corte Superior Eleitoral encampa o entendimento de que, efetuado o registro da candidatura sob liminar que suspendeu

a decisão que rejeitou as contas do agente público, mesmo se houver revogação da medida posteriormente, permanece, como regra, a elegibilidade do cidadão.

A esse respeito, confiram-se alguns julgados:

> AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. NÃO PROVIMENTO.
>
> 1. Deve ser deferido o registro de candidatura quando, ao tempo da formalização do pedido, a decisão de rejeição de contas estiver suspensa por provimento judicial. A alteração superveniente que faça incidir a inelegibilidade não deve ser conhecida pelo julgador em processo de registro de candidatura.
>
> 2. Na espécie, no momento da formalização do pedido de candidatura, o agravado estava amparado por decisão judicial que suspendia os efeitos dos acórdãos do TCM/CE em que suas contas foram desaprovadas. Assim, o registro de candidatura deve ser deferido, não obstante a liminar judicial tenha perdido eficácia posteriormente.
>
> 3. Agravo regimental não provido.
>
> (Recurso Especial Eleitoral nº 7661, Acórdão, Relator(a) Min. Nancy Andrighi, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/11/2012)
>
> RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÃO MUNICIPAL. 2012. REGISTRO DE CANDIDATO. DEFERIMENTO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. LC Nº 64/90, ART. 1º, I, g. SUSPENSÃO. CAUTELAR. LIMINAR POSTERIORMENTE CASSADA. LEI Nº 9.504/97, ART. 11, § 10. EXEGESE.
>
> 1. Na dicção do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.
>
> 2. Se, na data de formalização do pedido de registro, a rejeição das contas públicas estiver suspensa por força de liminar, é de se deferir a candidatura, ainda que tal provimento seja posteriormente cassado ou revogado. Inaplicável, por não ser hipótese legal, o disposto no § 2º do artigo 26-C da LC nº 64/90, na redação dada pela LC nº 135/2010.
>
> 3. Recurso especial provido.
>
> (Recurso Especial Eleitoral nº 29474, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/12/2012)
>
> ELEIÇÕES 2012. RECURSOS ESPECIAIS COM AGRAVOS. PREFEITO E VICE-PREFEITO. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA (RCED). INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. ART. 1º I, *G*, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. PRELIMINARES. NÃO CONHECIMENTO DO AGRAVO INTERPOSTO PELO DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE RECURSAL. AGREMIAÇÃO QUE NÃO FIGUROU NO POLO PASSIVO DO RCED. AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO ENTRE A AGREMIAÇÃO PARTIDÁRIA E OS CANDIDATOS ELEITOS. INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO POR MARCOS GALVÃO COUTINHO. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. CARÁTER PROTELATÓRIO RECONHECIDO PELA INSTÂNCIA *A QUO*. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL NÃO INDICADA. ULTRAJE AO ART. 275, II, DO CÓDIGO

> ELEITORAL. NÃO CONFIGURAÇÃO DE AUSÊNCIA DE OMISSÃO DO *DECISUM* REGIONAL. EXAME DE TODAS AS CIRCUNSTÂNCIAS ESSENCIAIS AO EQUACIONAMENTO DA CONTROVÉRSIA. COMPATIBILIDADE DO ART. 262 DO CÓDIGO ELEITORAL (RCED) COM O ART. 14, § 10, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (AIME). AÇÕES ELEITORAIS (AIME E RCED) QUE VEICULAM PEDIDO E CAUSA DE PEDIR DISTINTOS. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA DE EFETIVO PREJUÍZO. JUNTADA DE NOVOS DOCUMENTOS QUE NÃO INFLUENCIARAM A FORMAÇÃO DA CONVICÇÃO DOS MAGISTRADOS. MÉRITO. REVOGAÇÃO DO *DECISUM* LIMINAR QUE SUSPENDIA OS EFEITOS DA DECISÃO DE REJEIÇÃO DE CONTAS. INELEGIBILIDADE INFRACONSTITUCIONAL PREEXISTENTE. INADEQUAÇÃO DO MANEJO DO RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DO DIPLOMA (RCED). HIPÓTESE DE CABIMENTO DE RCED RESTRITA ÀS INELEGIBILIDADES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS SUPERVENIENTES. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (AIRC) COMO INSTRUMENTO PROCESSUAL IDÔNEO PARA DEDUZIR REFERIDA INELEGIBILIDADE. MARCO TEMPORAL QUE QUALIFICA A INELEGIBILIDADE COMO SUPERVENIENTE: ENTRE A DATA DO REGISTRO DE CANDIDATURA E A DATA DO PLEITO. AGRAVO INTERPOSTO POR ANTÔNIO CARLOS PAIM CARDOSO PROVIDO PARA CONHECER E DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL POR ELE INTERPOSTO. AGRAVO APRESENTADO POR MARCOS GALVÃO COUTINHO NÃO CONHECIDO, ANTE A INTEMPESTIVIDADE DE SEU MANEJO. AGRAVO INTERPOSTO PELO PARTIDO DOS TRABALHADOES (PT) MUNICIPAL NÃO CONHECIDO.
>
> (...)
>
> j) Consectariamente, sem embargo de uma melhor reflexão a respeito da jurisprudência supracitada para decisões envolvendo as eleições de 2014 e as vindouras, em respeito ao princípio da segurança jurídica que deve guiar as modificações de entendimento da Corte, assevero que o perecimento, após da data da eleição, de medida liminar que suspendia os efeitos da inelegibilidade não pode ser considerado para fins de Recurso Contra a Expedição de Diploma.
>
> (...)
>
> (Agravo de Instrumento nº 3037, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 06/04/2017, Página 86 a 88)

Não obstante, a Corte eleitoral acena com a possível alteração do seu posicionamento, merecendo destaque os argumentos lançados pelo Ministro Marco Aurélio Mello, no julgamento do REspe n° 84-50.2012.6.05.0125/BA:

> Surge a incongruência de o órgão judicante, tendo em vista fato superveniente a revelar a inelegibilidade, concluir pela neutralidade considerada a óptica de apurar-se a situação na data do requerimento do registro.
>
> Em síntese, a persistir o entendimento do Regional, existirá pronunciamento positivo quanto ao registro de quem se mostra inelegível. Provejo em parte o recurso interposto, determinando o retorno do processo ao Regional, para prosseguir no exame da alegada incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso 1 do artigo 1 1 da Lei Complementar n° 64/1 990, considerada a desaprovação das contas de 2003.

Num momento em que se busca, cada vez mais, dar efetividade à moralidade e à probidade na condução da máquina pública, não se mostra consentâneo com os anseios constitucionais um posicionamento capaz de chancelar a possível eleição do agente público que tenha tido as contas rejeitadas no exercício de cargo ou função pública, por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

Com todo o respeito aos doutos entendimentos divergentes, não parece que o afastamento do caráter precário da liminar, para prestigiar o agente ímprobo e autorizá-lo a exercer parcela do poder estatal, esteja em consonância com o sistema jurídico pátrio, notadamente com os ditames constitucionais que visam a equilibrar, de um lado, o direito à elegibilidade e, de outro, a proteção do patrimônio público.

Vale dizer, independentemente de norma específica para o caso do art. 1º, I, "g", da LC 64/1990, a liminar deve conservar todas as características que lhe são inerentes, mormente no caso em que se objetiva a preservação das contas públicas, a moralidade e a probidade administrativa, caso algum cidadão tenha cometido conduta reconhecidamente ímproba e mantenha sua intenção de continuar o manejo do patrimônio público, com o exercício de cargo eletivo.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Eduardo Arruda. Breves considerações sobre as sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). *In*: Improbidade Administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92. São Paulo, Atlas, 2013.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Guilherme Recena. A prova e a responsabilidade de terceiros contratantes com o poder público na ação de improbidade administrativa. *In*: Improbidade Administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2013.

MARQUES, Mauro Campbell; TESOLIN, Fabiano da Rosa. Aspectos processuais relacionados à competência e ao recebimento da petição inicial da ação civil de improbidade administrativa. *In*: Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos / Mauro Campbell Marques (et al.); coordenação Ministro Mauro Campbell Marques; colaboração André de Azevedo Machado; Fabiano da Rosa Tesolin. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

NIESS, Pedro Henrique Távora. Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidades. São Paulo: Saraiva, 1994.

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e Tipologia dos atos de improbidade administrativa. *In*: Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em http:/revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/FabioOsorio.html (acesso em: 20 jan. 2018).

SANTOS, Luciano Caparroz Pereira dos; TELLES, Olivia Raposo da Silva. Lei da Ficha Limpa: interpretação jurisprudencial. São Paulo: Saraiva, 2014.

TOFFOLI, José Antonio Dias. Improbidade administrativa e seus reflexos sobre a elegibilidade do cidadão. *In*: Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos / Mauro Campbell Marques (et al.); coordenação Ministro Mauro Campbell Marques; colaboração André de Azevedo Machado; Fabiano da Rosa Tesolin. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ZAVASCKI, Teori Albino. Improbidade administrativa e prerrogativa de foro. *In*: Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos / Mauro Campbell Marques (et al.); coordenação Ministro Mauro Campbell Marques; colaboração André de Azevedo Machado; Fabiano da Rosa Tesolin. Rio de Janeiro: Forense, 2017.