

UNIPACE – Escola Superior do Parlamento Cearense
CURSO: MBA em Gestão e Governança Pública
PROFESSOR ORIENTADOR: Albano Oliveira Nunes

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RESULTANTE DA DESAPROVAÇÃO DE
CONTAS DO GESTOR PÚBLICO.**

DIEGO FREIRE DE CARVALHO

Fevereiro/2023

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RESULTANTE DA DESAPROVAÇÃO DE CONTAS DO GESTOR PÚBLICO.

THE INELIGIBILITY RESULTING FROM THE DISAPPROVAL OF THE PUBLIC MANAGER'S ACCOUNTS.

Diego Freire de Carvalho¹

RESUMO

O presente artigo analisa a inelegibilidade decorrente da desaprovação de contas do gestor público por irregularidade insanável e que configure ato doloso de improbidade administrativa, perquirindo se, de acordo com a jurisprudência, exige-se ou não que o dolo seja específico. Para isso, serão expostos aspectos relativos ao controle das contas, de forma a demonstrar a quem pertence a competência para exercê-lo, bem como os objetivos do legislador e suas delimitações. Após, será abordada a inelegibilidade como consequência da rejeição das contas do administrador público, ocasião em que serão expostos os requisitos para a sua caracterização, entre os quais se encontra o dolo. Nesse contexto, a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial será empregada com o intuito de responder se o dolo deve ou não ser específico para fins de caracterização da inelegibilidade.

Palavras-chave: Rejeição de contas. Inelegibilidade. Administração Pública. Dolo genérico. Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

¹ Advogado inscrito na OAB/CE. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito e Processo Eleitoral pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Membro efetivo da Comissão de Direito Eleitoral e da Comissão de Apoio ao Advogado do Poder Legislativo da OAB/CE. freirediego@gmail.com.

This article analyzes the ineligibility resulting from the disapproval of the public manager's accounts for irremediable irregularities that constitute a malicious act of administrative improbity, investigating whether, according to the jurisprudence, it is required that the intent is specific or not. For this, aspects related to the control of accounts will be exposed, in order to demonstrate to whom the competence to exercise it belongs, as well as the objectives of the legislator and its boundaries. Afterwards, the ineligibility will be addressed as a consequence of the rejection of the public administrator's accounts, at which time the requirements for its characterization will be exposed, among which is the intent. In this context, bibliographical and jurisprudential research will be used in order to answer whether or not the intent should be specific for the purpose of characterizing ineligibility.

Keywords: Account rejection. Ineligibility. Public administration. Generic deceit. Administrative dishonesty.

INTRODUÇÃO

Os direitos políticos, entre os quais se incluem as possibilidades de votar e de ser votado, caracterizam-se como direitos fundamentais. Isso, todavia, não impede que tais direitos sejam limitados nos casos previstos no texto constitucional. Nesta esteira, a Constituição da República prevê quais requisitos devem ser cumpridos por aqueles que pretendam ocupar cargos eletivos, ao tratar das condições de elegibilidade (art. 14, § 3º, da Constituição Federal).

Por outro lado, o Magna Carta traz em seu bojo a previsão de inelegibilidades constitucionais (*ex vi* – art. 14, §§ 4º e 7º) e, ainda, prevê que o legislador infraconstitucional por meio de lei complementar venha a estabelecer outras hipóteses de inelegibilidade, com o escopo de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício dos mandatos (considerada a vida pregressa dos candidatos) e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou político.

Como é cediço, as inelegibilidades “são determinadas situações jurídicas, previstas ou na Constituição da República ou em Lei Complementar, relativas ao status jurídico do cidadão, que afastam a sua elegibilidade, impedindo-o de disputar cargos eletivos” (DIAS; SOARES, 2016, p. 100).

Nesta senda, a moralidade no desempenho do mandato, o respeito à legalidade, a legitimidade das eleições e os atributos constantes da vida progressa do candidato configuram elementos hábeis a combater a ingerência do poder econômico e o abuso do desempenho da função ou cargo público nas eleições.

O legislador infraconstitucional conferiu concretude ao comando trazido pelo artigo 14, § 9º, da CF ao editar a Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 135/09 (Lei da Ficha Limpa).

Desde a sua redação original, a Lei Complementar nº 64/90 previa que a desaprovação de contas públicas poderia gerar a inelegibilidade do agente público responsável, nos termos de seu artigo 1º, inciso I, alínea g.

E, com este intuito, a Constituição Federal definiu o controle das contas públicas, bem como as ocasiões em que estas podem ser rejeitadas, ocasionando, desta forma, consequências eleitorais e administrativas para o administrador público.

Neste diapasão, o presente trabalho tratará da rejeição das contas públicas e a desnecessidade de dolo específico para a efetivação da inelegibilidade do administrador público que incorrer em atos que a acarretem.

Para tanto, será abordado o controle das contas em consonância com o que preceitua a Constituição Cidadã, bem como suas delimitações e finalidades do legislador infraconstitucional no que tange à sua consolidação. Além disso, a inelegibilidade será versada como consequência da rejeição de contas, ocasião em que se explicitará a desnecessidade do dolo específico para a sua efetivação no caso concreto.

O presente estudo valer-se-á da pesquisa bibliográfica consistente em materiais disponibilizados em livros, artigos científicos, entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, encontrados tanto no meio físico quanto no meio digital, com o intuito de fundamentar os argumentos explicitados.

1 CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

O Brasil elege a separação dos poderes idealizada por Montesquieu, por ocasião de sua obra intitulada *O espírito das leis* como sendo princípio fundamental. A referida tese assevera a existência de três poderes harmônicos e independentes entre si, fundamentando-se no ideal de que nenhum poder estatal deve avocar incumbências que não sejam passíveis de controle por outro poder.

Neste diapasão, em síntese, foi incumbido ao Poder Executivo a responsabilidade de administrar o Estado, ao passo que o Poder Legislativo é responsável por elaborar o ordenamento jurídico como um todo e o Poder Judiciário detém a função de aplicá-lo.

A elaboração das leis, embora constitua uma prática mais notória do Poder Legislativo, não é a única que este exerce, tendo em vista que carrega a incumbência de fiscalizar e controlar a execução ou não das leis que confecciona (PESSANHA, 2009, p. 245).

Fernandes entende que a Carta Magna concedeu o controle ao Poder Legislativo em virtude de este ser formado por representantes do povo, detendo legitimidade para confeccionar normas sobre arrecadação tributária, permitir seu emprego com observância à lei orçamentaria e, por conseguinte, desempenhar o controle (FERNANDES, 1999, p. 187).

Desta feita, a Lei Maior vigente alargou o cerne da fiscalização, bem como do controle de natureza contábil, financeira e orçamentaria à luz da legalidade, estabelecendo o Tribunal de Contas como competente para fiscalizar acepções de cunho operacional e patrimonial no que tange à legitimidade e economicidade, tal como se depreende do disposto do artigo 70 da Constituição Cidadã (BIER; ASSING, 2019, p. 52).

Ademais, de acordo com o que se extrai do artigo 71 da Carta Magna, o Congresso Nacional detém a competência para exercer o controle externo, tendo, entretanto, auxílio do Tribunal de Contas para tanto. Apesar de o Tribunal de Contas prestar tal apoio, este não se confunde com o Poder Legislativo e tampouco conserva vínculo de subordinação (BIER; ASSING, 2019, p. 52).

Não obstante a titularidade do controle externo pertencer ao Legislativo, o Tribunal de Contas não participa de sua composição nem dos outros poderes, de forma que este não se sujeita, do ponto de vista hierárquico, a nenhum daqueles, sendo encarado como órgão dotado de autonomia e disponibilidade por intermédio do texto constitucional (COSTA, 2006, p. 12).

Com efeito, o Tribunal de Contas colabora com todos os Poderes, entidades e órgãos dotados de autonomia sob a sua jurisdição ao enunciar alertas dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ao responder a questionamentos realizados por agentes públicos e ao nortear os jurisdicionados sobre temática sobre a qual seja competente. Outrossim, as Cortes de Contas exercem sua cooperação ao atender requisições de auditoria efetuadas por um dos três Poderes ou pelo Ministério Público (BIER; ASSING, 2019, p. 53).

Torres ainda salienta que existe uma cooperação à sociedade em geral, tendo em vista que a Carta Magna estendeu a participação popular no que tange ao desempenho do controle do patrimônio de ordem pública e na tutela dos interesses difusos.

Na visão de Silva (2016), o Tribunal de Contas apresenta natureza técnica, detendo a incumbência de harmonizar o controle político desempenhado pelo Poder Legislativo, tendo em vista que é de titularidade do Congresso Nacional.

Assim sendo, o viés político presente no controle exercido pelo Legislativo é minorado pelo auxílio prestado pelo Tribunal de Contas, que detém natureza predominantemente técnica. Depreende-se, então, que o controle externo dos Tribunais deve ser eminentemente de cunho técnico ou numérico-legal (BIER; ASSING, 2019, p. 51).

Entre as competências atribuídas ao Congresso Nacional, desempenhadas com a colaboração do Tribunal de Contas, de acordo com o que preceitua o artigo 71 da Constituição Cidadã, pode-se salientar a apreciação das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo e o julgamento das contas pertencentes aos administradores públicos (BIER; ASSING, 2019, p. 53).

Vale ressaltar que existem duas espécies de contas públicas, a saber: as contas de governo e as contas de gestão. Neste momento, compreende-se ser imprescindível que sejam diferenciadas as prestações de contas na seara política, relacionadas, deste modo, às competências pertencentes aos Tribunais de Contas.

Em consonância com o que descreve Furtado, as contas de governo consistem de modo exclusivo, para a gestão política dos chefes do Poder Executivo, por intermédio do julgamento político realizado pelo Legislativo da seara equivalente com cooperação do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (artigos 71, I e 49, IX, da Lei Maior) (FURTADO, 2007, p. 72).

As contas de gestão, por seu turno, são tomadas ou prestadas de qualquer administrador de recursos públicos, sendo sujeitas ao julgamento de natureza técnica realizado pelos Tribunais de Contas fundamentado em um acórdão cuja eficácia é de título executivo extrajudicial, ocasião em que o mencionado órgão é hábil a estabelecer a existência de um débito (reparação de lesão provocada por desvio de bens, dinheiro ou valores públicos), ou a fixar multa por atitude encarada como ilegítima ou antieconômica (punição) (artigos 70, parágrafo único, 71, II e 71, §3º) (FURTADO, 2007, p. 66).

Neste diapasão, no que tange às contas de governo (nas esferas municipal, estadual e federal), incumbe aos Tribunais de Contas a apreciação, expressando-se pela rejeição ou aprovação por intermédio de um parecer prévio. Assim sendo, a decisão final é de responsabilidade do Poder Legislativo federal, estadual ou municipal (BIER; ASSING, 2019, p. 54).

Regra definida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 132.747/DF, que balizou que a competência se estende da mesma forma aos demais entes federativos:

[...] INELEGIBILIDADE - PREFEITO - REJEIÇÃO DE CONTAS - COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os três níveis – federal, estadual e municipal. O tribunal de contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa – inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1988. [...]

Compreende-se que essas contas se submetem a julgamento de natureza política e devem ser examinadas as tarefas políticas de organização, administração, planejamento, e controle das políticas públicas, bem como as consequências da administração orçamentaria, de programas e da execução de emprego de limites mínimos para emprego da saúde e educação presentes na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, além da análise do plano de governo (BIER; ASSING, 2019, p. 54).

As contas de gestão, na ocasião em que agentes políticos se transformam em ordenadores de despesas, equiparam-se aos outros gestores e se tornam passíveis de julgamento perante o Tribunal de Contas, sem que o Poder Legislativo exerça sua participação, de acordo com o que se extrai dos artigos 71, II e 75 da Lei Maior. Destaca-se que a adição de incumbências políticas e administrativa é encarada mais comumente na seara municipal, na situação dos prefeitos (BIER; ASSING, 2019, p. 54).

No que tange às contas de governo, Andrada e Barros asseveram que o parecer prévio é relevante para inviabilizar que critérios subjetivos de natureza político-partidária prevaleçam no desempenho do julgamento, isto é, o cunho técnico do parecer prévio detém a finalidade de atribuir um caráter mais objetivo e imparcial ao julgamento a ser realizado pelo Poder Legislativo acerca das contas efetivadas pelo Poder Executivo (ANDRADA; BARROS, 2010, p. 58).

No próximo capítulo, será tratada a hipótese de inelegibilidade por ocasião da rejeição de contas do administrador público, conforme se verá a seguir.

2 A INELEGIBILIDADE COMO CONSEQUÊNCIA DA REJEIÇÃO DE CONTAS

A Lei Complementar nº 64/1990 estabeleceu os casos de inelegibilidade e seus prazos de cessação, sendo esta posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, que acarretou relevantes transformações para o processo

eleitoral, determinando situações de inelegibilidade com a finalidade de tutelar o caráter probó da Administração Pública, além da moralidade no desempenho do mandato.

Nesta esteira, o artigo 1º, inciso I, alínea “g”, estabelece que são inelegíveis os indivíduos que tiverem as contas referentes ao desempenho de funções ou cargos públicos rejeitadas em virtude de irregularidade insanável que se consubstancie em ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão não passível de recurso do órgão competente.

Desta forma, pode-se depreender que para que se dê azo à inelegibilidade, devem ser empregados de modo cumulativo a rejeição das contas em virtude de irregularidade insanável; o ato doloso de improbidade administrativa e a decisão não passível de recurso proferida pelo órgão competente (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 150).

De acordo com o que preceitua a Lei nº 8.429/1992, os atos de improbidade administrativa estão presentes em seus artigos 9º, 10 e 11 e se catalogam, de modo respectivo, aos atos que configuram enriquecimento ilícito, que ocasionam prejuízo ao erário e que incorram contra os princípios da Administração Pública.

Primeiramente, salienta-se que incumbe à Justiça Eleitoral examinar o caráter insanável da irregularidade, bem como sua configuração como ato doloso de improbidade. Noutra giro, a exatidão ou não da decisão emanada pelo Tribunal de Contas não está sujeita à análise da Justiça Eleitoral, conforme estabelecido pela Corte Superior Eleitoral por ocasião do julgamento do AgR- REsp 170-53/MG.

Entendimento também previsto na súmula 41 do mesmo Pretório, que aduz não ser cabível que a Justiça Eleitoral decida sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos tribunais de contas que configurem causa de inelegibilidade.

Entretanto, conforme leciona Gomes, esta Justiça Especializada tem plena autonomia, dentro de sua esfera de competência, para valorar os fatos ensejadores da rejeição das contas e fixar, no caso concreto, o sentido da “irregularidade insanável”, bem como apontar se ela caracteriza ato doloso de improbidade administrativa (GOMES, 2021, p. 296).

No que tange à definição de irregularidade insanável, em virtude de ser indeterminada, pode não ser harmônica por ocasião de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais. Isto posto, Agra salienta que o referido fenômeno deve ser abordado com cuidado, norteados pelo princípio da proporcionalidade, de forma a se esquivar do exagero de um processo de judicialização, que acarreta o surgimento de uma robusta insegurança jurídica (AGRA, 2011, p. 39).

De acordo com Cândido, irregularidade de cunho insanável é aquela não passível de correção, tendo em vista que seu equívoco não pode ser suprimido e ocasiona um contexto de

imutabilidade na Administração Pública e seus interesses, bem como configura ato de improbidade administrativa (CÂNDIDO, 2010, p. 313).

Na visão de Gomes, as irregularidades insanáveis são as de natureza grave, provenientes de comportamentos consolidados com dolo ou má-fé, que não se coadunam com o interesse público e que se mostram hábeis a ocasionar lesão ao erário, enriquecimento ilícito ou violar princípios consagrados pela Carta Magna responsáveis por reger a Administração Pública (GOMES, 2021, p. 277).

Desta feita, as irregularidades sanáveis seriam as de cunho simplesmente procedimental, que não alcançam o âmago do ato, conservando seu critério moral e probidade incumbidos de direcionar e orientar todos os atos administrativos.

No que diz respeito ao caráter do dolo, o entendimento jurisprudencial foi firmado no sentido de que, para a efetivação da inelegibilidade no caso concreto, não é imprescindível o dolo específico, mas tão somente o dolo genérico, que se consubstancia na volição direcionada à prática do comportamento que acarretou a improbidade, ou, ainda, o dolo eventual, ocasião em que o agente público assume o risco de se desarmonizar com os mandamentos consagrados pela Carta Magna e pelo ordenamento jurídico como um todo.

A definição de dolo é realizada pelo entendimento jurisprudencial da Justiça Eleitoral, por ocasião do exame concreto da situação. Indubitavelmente, a definição de dolo não poderá ser equivalente à aplicada em contextos relacionados ao Direito Penal.

A aceção de dolo restará configurada em comportamentos cuja lesão (gravidade da conduta) seja hábil a descaracterizar o mandato ou esquivá-lo para outras finalidades que não o interesse público orientador dos atos administrativos.

Portanto, importantíssima se faz a leitura de julgado recente do Tribunal Superior Eleitoral que se coaduna com o dito acima:

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. ART. 1º, I, L, DA LC 64/90. INELEGIBILIDADE. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DE TERCEIRO E DANO AO ERÁRIO. PRESENÇA CUMULATIVA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.1. No decisum monocrático, mantiveram-se sentença e aresto unânime quanto ao indeferimento do registro de candidatura do agravante ao cargo de vereador de Presidente Kennedy/ES nas Eleições 2020, por se entender configurada a inelegibilidade do art. 1º, I, l, da LC 64/90.2. Rejeitada a ofensa ao art. 275 do Código Eleitoral. A Corte a quo consignou expressamente que, "[e]mbora a sentença tenha registrado 'restar evidenciada, no

mínimo, a culpa do réu, elemento subjetivo necessário ao enquadramento das condutas', [...] tal afirmação não afasta o elemento volitivo – dolo – exigível pela norma".3. No mérito, consoante o disposto no art. 1º, I, I, da LC 64/90, são inelegíveis para qualquer cargo "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".4. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior reafirmada para as Eleições 2020, para incidir a referida causa de inelegibilidade exige-se a presença cumulativa dos requisitos de lesão ao erário e enriquecimento ilícito próprio ou de terceiro (REspEI 0600181–98/AL, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, publicado em sessão em 1º/12/2020).5. Ademais, "[é] lícito à Justiça Eleitoral aferir, a partir da fundamentação do acórdão proferido pela Justiça Comum, a existência – ou não – dos requisitos exigidos para a caracterização da causa de inelegibilidade preconizada no art. 1º, I, I, da LC nº 64/1990" (AgR–AI 411–02/MG, Rel. Min. Edson Fachin, DJE de 7/2/2020).6. De outra parte, este Tribunal entende que, "para a configuração da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, I, da LC 64/90, não é necessário o dolo específico, mas apenas o dolo genérico ou eventual" (REspEI 0600204–74/RJ, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, publicado em sessão em 18/12/2020).7. No caso dos autos, extrai-se da moldura fática do aresto regional que o candidato fora condenado na Justiça Comum, mediante sentença confirmada em segundo grau, à suspensão dos direitos políticos por atos de improbidade administrativa consistentes em: (a) custeio de serviços de telefonia móvel em favor de pessoas estranhas ao quadro funcional da Câmara de Vereadores; (b) realização e supressão de despesas sem se observarem formalidades legais; (c) excesso de gastos com pessoal em desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal; (d) fracionamento de despesa para fim de irregular dispensa de licitação; (e) emissão de cheques no valor global de R\$ 63.779,34 sem empenho e liquidação para cobertura de despesas cujas finalidades não foram comprovadas.8. Além do requisito do dano ao erário, expressamente reconhecido no édito condenatório do TJ/ES, infere-se inequívoco enriquecimento ilícito de terceiros, com participação decisiva do agravante, devido ao custeio de serviço de telefonia móvel com recursos públicos em benefício de pessoas físicas diversas dos membros da Casa legislativa.9. A vantagem acrescida à esfera patrimonial de sujeitos alheios à administração pública – mediante o uso das referidas linhas telefônicas – decorreu diretamente da conduta ímproba atribuída exclusivamente ao candidato, não havendo falar em suposta responsabilidade objetiva no ponto.10. É igualmente notório o dolo da conduta, consubstanciado na prática confessada de atos em manifesta ofensa à moralidade e em desacordo com os preceitos norteadores da Administração Pública.11. De outra parte, incabível a pretensão do

agravante de incidir ao caso os fundamentos que subsidiaram o deferimento da liminar na ADI 6630 em trâmite no Supremo Tribunal Federal acerca da contagem do prazo de inelegibilidade. No processo objetivo, discutiu-se apenas o alcance do art. 1º, I, e, da LC 64/90 (condenação criminal com trânsito em julgado ou proferida por órgão colegiado), ao passo que a hipótese dos autos cuida da alínea I (condenação por ato de improbidade administrativa).¹² Agravo interno a que se nega provimento.

(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060026844, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 51, Data 22/03/2021)

Ademais, esse entendimento é pacífico na jurisprudência dos diversos tribunais eleitorais do país, senão vejamos:

Recurso Eleitoral. Requerimento de Registro de Candidatura. Eleições 2020. Município de Guapimirim. Inelegibilidade. Alínea G do Artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 64/90 (Rejeição de contas de função ou cargo público por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente). Caracterização. Desprovimento do Recurso.I. É pacífico no âmbito do E. Tribunal Superior Eleitoral que "a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 não incide em todo e qualquer caso de rejeição de contas públicas, sendo exigível o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: (i) rejeição das contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; (ii) decisão do órgão competente que seja irrecorrível no âmbito administrativo; (iii) desaprovação decorrente de (a) irregularidade insanável que configure (b) ato de improbidade administrativa, (c) praticado na modalidade dolosa; (iv) não exaurimento do prazo de oito anos contados da publicação da decisão; e (v) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário" (Recurso Especial Eleitoral nº 67036, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 244, Data 19/12/2019, Página 55/57).II. Verifica-se, no caso dos autos, rejeição das contas da recorrente, na qualidade de Ordenadora de Despesas do Fundo Municipal de Assistência Social de Magé, pelo TCE, no âmbito dos processos TCE/RJ nº 227.072–8/08 (exercício de 19.06.2007 a 31.12.2007) e TCE/RJ nº 218.870–5/09 (exercício de 2008). III. Processo TCE/RJ nº 227.072–8/08. Conforme se extrai do documento ID 19464059, na Prestação de Contas do Ordenador de Despesas e do Tesoureiro do Fundo Municipal de Assistência Social de Magé foram encontradas as seguintes irregularidades pelo Órgão de Contas. Não foram encaminhados, junto da Prestação de Contas, documentos a ela essenciais, como pareceres dos órgãos que deveriam sobre ela se manifestar e relatório anual de gestão com menção à execução orçamentária, financeira e patrimonial, algo inerente aos princípios legais e constitucionais do ato de prestar contas. Além disso, a concessão

de auxílio-financeiro, na ordem de R\$ 872.761,02, sem a especificação de sua forma, tampouco da prestação de contas desse montante revela irregularidade grave, insanável e que constitui ato doloso de improbidade administrativa. IV. Forçoso rememorar, ainda, que, para fins eleitorais, não se exige o dolo específico de causar prejuízo ao Erário ou atentar contra os princípios administrativos, mas, sim, o genérico. No caso concreto, o dano ao Erário e o elemento subjetivo são patentes ao se constatar que pagamentos foram efetuados sem a devida prestação de contas, ou mesmo da forma como ocorreram, bem assim, diante da falta de entrega ao Órgão de Contas de documentos inerentes ao ato de prestar contas, em clara violação aos princípios da probidade e transparência. V. Processo TCE/RJ nº 218.870-5/2009. Tratou o Processo TCE/RJ nº 218.870-5/2009, conforme ID 19464209, da desaprovação de contas da recorrente, ordenadora de despesas do Fundo Municipal de Assistência Social de Magé, no ano de 2008. Tal como no primeiro processo analisado, não foram encaminhados, junto da Prestação de Contas, documentos a ela essenciais, como decreto municipal referente a cancelamento de restos a pagar, no valor de R\$ 970.589,19, e relatório anual de gestão com menção à execução orçamentária, financeira e patrimonial, algo inerente aos princípios legais e constitucionais do ato de prestar contas. Nota-se, ademais, falta de repasse de valores ao INSS, o que configura falha grave, bem como irregularidades contábeis diversas que denotam gestão orçamentária não condizente com os princípios que norteiam a Administração Pública. VI. Conclusão. No caso específico dos autos, as diversas irregularidades que ensejaram a rejeição das contas, nos Processos acima referenciados, são de extrema gravidade, porquanto, além da violação aos princípios constitucionais da Administração Pública, houve prejuízo ao Erário em monta significativa. VII. Desprovimento do recurso para indeferir o registro do candidato. (RECURSO ELEITORAL nº 060024128, Acórdão, Relator(a) Des. Ricardo Alberto Pereira, Publicação: DJE - DJE, Tomo 21, Data 27/01/2021, Página 0)

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. CAUSA DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA "G" DA LC Nº 64/90. CONTAS REJEITADAS PELO TCE. IRREGULARIDADE COM VERBAS DE GABINETE. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL E ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO. PRECEDENTES TSE. INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

1. A causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64/90 impõe a presença concomitante dos seguintes requisitos: a) rejeição da prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; b) detecção de irregularidade insanável que caracterize ato doloso de improbidade administrativa;

c) decisão irrecurável do órgão competente para julgar as contas que não tenha sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

2. Rejeitadas as contas relativas ao exercício de cargo ou funções públicas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE em decisão irrecurável sem haver suspensão ou anulação rejeição das contas, compete à Justiça Eleitoral analisar se a irregularidade possui natureza insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

3. A ausência de comprovação de gastos com locação de veículos no importe de R\$ 15.840,00 (quinze mil, oitocentos e quarenta reais) representa grave desrespeito aos princípios e normas da administração pública e configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes TSE.

4. Recurso desprovido, para manter a sentença que indeferiu o registro de candidatura. (Registro de Candidatura n 060007051, ACÓRDÃO n 060007051 de 11/11/2020, Relator(aqwe) MARCUS VINÍCIUS NONATO RABELO TORRES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 11/11/2020)

Logo, conforme se depreende dos julgados acima colacionados, a decretação de inelegibilidade por motivo de rejeição de contas apenas se concretiza com a aferição do dolo genérico, que se consolida na ocasião em que o administrador público assume os riscos de não se harmonizar com os mandamentos dispostos na Constituição Federal e em todo o ordenamento jurídico, capazes de vincular a Administração Pública e estabelecer os gastos de ordem pública.

A determinação da prescindibilidade de dolo específico para a configuração de inelegibilidade por rejeição de contas é de suma importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito, tendo em vista que os administradores públicos devem agir com moralidade, probidade e sempre observando os interesses públicos. Do contrário, devem ser punidos e afastados da possibilidade de eleição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia apenas restará consolidada se os representantes do povo respeitarem os interesses da Administração Pública, de forma a não cometer atos que possam gerar lesões a esta, relevando a transparência e a obrigação de prestar contas como princípios fundamentais da boa governança, que devem ser adotados por qualquer gestor. É neste sentido que a rejeição de contas atua, como sendo um aparato para que os administradores públicos possam ser punidos caso violem seus deveres.

Assim sendo, o Tribunal de Contas, para auxiliar ao Poder Legislativo, é competente para elaborar parecer prévio de natureza técnica com o intuito de apurar a conduta e as contas dos administradores públicos, dando subsídio técnico ao julgamento das contas, com finalidade de evitar que o julgamento do gestor seja meramente político. Se tais contas forem rejeitadas, estes podem se tornar inelegíveis.

Muito embora seja salutar destacar que em relação à deliberação das contas pelo Poder Legislativo, o parecer prévio do Tribunal de Contas apenas não triunfará diante de decisão de dois terços dos membros do Poder Legislativo, conforme previsão contida na Carta Magna Brasileira.

Para que essa inelegibilidade ocorra, é necessário que o administrador público tenha praticado um ato administrativo de irregularidade insanável que configure improbidade administrativa, imbuído por dolo e que a decisão que decretou tal improbidade seja irrecurável.

Neste caso, defende-se a manutenção da natureza do dolo mencionado seja genérica, tendo em vista que não se deve dificultar ou obstaculizar o afastamento de administradores públicos desrespeitadores dos princípios da Administração Pública. Ou seja, é a forma mais simples pela qual se evita que tais gestores dificultem a aplicação jurisdicional e os impeçam de continuar lesando o patrimônio público.

Em outras palavras, na visão da jurisprudência pátria, a configuração de dolo genérico é suficiente para a decretação de inelegibilidade, tendo em vista que, neste contexto, o administrador público assumiu o risco de violar os mandamentos constitucionais e legais, se esquivando dos interesses e princípios básicos da Administração Pública, quem sabe através de algum ato de negligência, imprudência ou imperícia.

Diante de todo o exposto, a desnecessidade de demonstração do dolo específico na rejeição de contas do administrador público está comprovada e consiste em uma grande benesse à população, que se efetiva a partir da concreta representatividade, que é a prerrogativa suprema do regime político democrático pátrio, tornando mais fácil e mais ágil a aplicação da atividade jurisdicional, nas condições impostas pelo Poder Legislativo com ajuda técnica dos Tribunais de Contas, trazendo como principal consequência o afastamento da máquina pública daqueles administradores que cometeram algum ato de improbidade administrativa pelo período de oito anos, a contar da decisão desfavorável.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Da inelegibilidade por rejeição de contas por parte de prefeitos municipais**. In: Revista Estudos Eleitorais, Tribunal Superior Eleitoral, vol. 6, n. 3, set/dez. 2011.

ANDRADA, A. C. D; BARROS, L. C. O. **Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 77, n. 4, 2010.

BANHOS, Sérgio Silveira. **Proteção à Confiança - Lei da Ficha Limpa aplica regras imprevisíveis**. Consultor Jurídico – CONJUR. 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BIER, Clerilei Aparecida; ASSING, Thaisy Maria. **O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas e a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa para fins de inelegibilidade dos prefeitos municipais**. Rev. Controle, Fortaleza, v. 17, n.2, p. 46-73, jul./dez. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135 de 4 de junho de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 03 jan. 2023.

CÂNDIDO, Joel José. **Inelegibilidades no Direito Brasileiro: princípio da anualidade, direitos políticos, condições de elegibilidade, inelegibilidades constitucionais, inabilitação, comentários à lei das inelegibilidades, inelegibilidades legais, LC nº 64/90**. Bauru: Edipro, 2003.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Edipro, 2010.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Reformas eleitorais comentadas**. Lei nº 12.034/2009. São Paulo: Saraiva; 2010.

COSTA, L. B. D. **Tribunal de contas**: evolução e principais atribuições no estado democrático de direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DIAS, J.; SOARES, M. B. Inelegibilidade pela rejeição de contas públicas: o dilema entre a moralidade e probidade administrativas e a judicialização da política. In: CARVALHO NETO, T. V.; FERREIRA, T. L. C. (Org.). **Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais**. 1 ed. Ribeirão Preto: Migalhas, 2016, p. 99-116.

DIAS JÚNIOR, José Armando Pontes. **Elegibilidade e moralidade**. O direito fundamental à moralidade das candidaturas. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012.

FERNANDES, J. U. J. **Os limites do poder fiscalizador dos tribunais de contas do estado**. Revista de informação legislativa, Brasília, DF, n. 142, p. 167-189, 1999.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZARROBA, Orides. **A Lei da Ficha Limpa – O Cavalo de Tróia do protagonismo do Poder Judiciário**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 974, ano 105, p. 111–128, dez. 2016.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**: direitos políticos e inelegibilidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de contas públicas**: contas de governo e contas de gestão. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, TCU, v. 35, n. 109, p. 61-89, 2007.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17^a ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MAXIMINO, E. Inelegibilidade de gestores públicos com a Lei da Ficha Limpa e competência para julgamento de contas. Revista Jus Navigandi, Teresina, n. 5692, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2kpXG9G>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44ª ed. Juspodivm. São Paulo, 2020.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MOREIRA NETO, D. F. **Democracia e contrapoderes**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 258, p. 47-80, 2011.

PESSANHA, C. **Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil**. In: SCHWARTZMAN, L. F.; SCHWARTZMAN, F. F., SCHWARTZMAN, I. F.; SCHWARTZMAN, M. L. O Sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PANUTTO, Peter. **Inelegibilidade: um estudo dos direitos políticos diante da Lei da Ficha Limpa**. 1ª ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

PINTO, Djalma; PETERSEN, Elke Braid. **Comentários à Lei da Ficha Limpa**. São Paulo: Atlas, 2014.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2001.

PORTO, Eduardo Vaz. **Da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas: pressupostos de incidência e aspectos jurídicos controvertidos à luz das alterações advindas da minirreforma eleitoral e da lei da ficha limpa**. Estudos Eleitorais/Tribunal Superior Eleitoral. V 1. N. 1. (1997) – Brasília: TSE, volume 5, número 3, p. 161, set/dez. 2010.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2019.

RAMAYANA, Marcos; KUFA, Amilton Augusto. **Da irretroatividade parcial da Lei da Ficha Limpa**. 2016. Disponível em: <<https://www.impetus.com.br/artigo/977/da-irretroatividade-parcial-da-lei-da-fichalimpa>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 39^a ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUSA, Patrícia Brito e. **Inelegibilidade decorrente de contas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AgR-REspe nº 170-53/MG**, rel. Min. Henrique Neves, DJE de 24.4.2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral nº 060026844**, Acórdão, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 51, Data 22/03/2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Glossário Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

WILLEMANN, M. M. **Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e instituições superiores de controle no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, 2013.

ZÍLIO, Rodrigo. **Direito eleitoral**. 7^a ed. Porto Alegre: Juspodivm, 2020.