

## Da elaboração pelos Tribunais de Contas da lista de inelegíveis prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97 a partir do advento da Lei da Ficha Limpa

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior  
Karine de Souza Zeferino Fonseca de Andrade

**Resumo:** Abordar-se-á a competência das Cortes de Contas no processo eleitoral brasileiro, decorrente do comando inserto no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97, que lhes atribui a tarefa de encaminhar, em todo ano eleitoral, a listagem daqueles que tiveram suas contas “rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente”. Nesse contexto, será levada em consideração a alteração promovida pela Lei Complementar nº 135/10 (Lei da Ficha Limpa) no texto da Lei Complementar nº 64/90, que acrescentou à alínea “g” do inciso I do art. 1º a expressão “ato doloso de improbidade administrativa”, atrelando-lhe à noção de “irregularidade insanável”. A partir desse referencial teórico, propor-se-á uma leitura contextualizada das novidades decorrentes da mutação empreendida pela Lei da Ficha Limpa, realizando-se uma interpretação sistemática da matéria. Pretende-se, com isso, identificar quais os critérios devem ser utilizados pelos Tribunais de Contas para a formação do rol de responsáveis, de maneira engajada com a nova realidade do processo eleitoral brasileiro.

**Palavras-chave:** Tribunais de Contas. Lei da Ficha Limpa. Inelegibilidade.

**Sumário:** Introdução – **1** Das irregularidades insanáveis que levam à rejeição das contas e de seu apontamento por parte do Tribunal de Contas – **2** Da questão das multas aplicadas em processos que não são de contas – **3** Da inclusão de outros responsáveis além dos ordenadores de despesas – **4** Da quitação do débito ou da multa, bem como da definição de valor de alçada do débito para inclusão na lista – Conclusão – Referências

### Introdução<sup>1</sup>

O presente estudo traz como objeto a problemática que envolve a definição dos critérios para a inclusão dos nomes dos responsáveis na listagem prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97, a ser remetida pelos Tribunais de Contas à Justiça Eleitoral até o dia 05 de julho do ano em que se realizarem as eleições.<sup>2</sup>

A modificação legal promovida pela Lei Complementar nº 135/10 no texto da Lei Complementar nº 64/90, acrescentando à alínea “g” do inciso I do art. 1º a expressão “ato doloso de improbidade administrativa”, atrelando-lhe à dicção “irregularidade insanável”, trouxe a necessidade de traçarem-se novos paradigmas a respeito da matéria, de maneira engajada com a nova realidade jurídica e fática do processo eleitoral brasileiro.

O que se sugere nesse momento de mudança, que foi impulsionada pela própria sociedade brasileira, haja vista a proposta de alteração decorrer de um projeto de iniciativa popular, é o delineamento de novos rumos por parte das Cortes de Contas com o fim de implementar as diretrizes normativas estabelecidas pela Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/10).

É com fulcro nessa nova perspectiva introduzida pelo novel diploma legal que se desenvolverá a

tese a seguir exposta, a qual envolverá, dentre outros, o exame das competências das Cortes de Contas que decorrem do novo contexto legal.

Em especial, discorrer-se-á acerca dos delineamentos legais que envolvem o conceito de 'inelegibilidade por rejeição de contas', consequência da atuação direta dos Tribunais de Contas, questionando-se acerca da verdadeira posição desse ator dentro do novo horizonte.

Para tanto, primeiramente, há que se apurar o exato contorno que deve ser atribuído à expressão "irregularidade insanável", em virtude da dificuldade historicamente encontrada na compreensão do seu significado. Além disso, há que se perquirir qual a relevância da inclusão da dicção "ato doloso de improbidade administrativa", no que diz respeito à competência das Cortes de Contas na elaboração da mencionada listagem.

É a partir dessa perspectiva teórica que se pretende traçar novos paradigmas de atuação das Cortes de Contas brasileiras, no sentido de que elas possam prestar efetivamente uma informação útil e de qualidade à Justiça Eleitoral, apontando, dentre outros elementos fáticos e jurídicos, a devida caracterização da responsabilidade pelo ato irregular, bem como a sua extensão e gravidade.

A discussão envolve, ainda, outras questões concretas e que permeiam a ideia central do texto, como a apuração de irregularidades em outros processos que não os de contas; a inclusão de outros responsáveis na listagem — além dos ordenadores de despesa; e a possibilidade ou não da exclusão do rol em razão da quitação do débito imputado ou da multa aplicada.

## **1 Das irregularidades insanáveis que levam à rejeição das contas e de seu apontamento por parte do Tribunal de Contas**

### **1.1 Evolução legislativa e jurisprudencial acerca da expressão "irregularidade insanável" e do elemento dolo**

Inicialmente, acerca da competência das Cortes de Contas no processo eleitoral brasileiro, destaca-se o texto do §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97,<sup>3</sup> que atribui a tarefa de encaminhar, em todo ano eleitoral, a listagem daqueles que tiveram suas contas "rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente"; *verbis*:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições. [...]

§5º Até a data a que se refere este artigo, *os Tribunais e Conselhos de Contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente*, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado. (grifos nossos)

Referido texto legal seguiu a redação, ainda vigente à época da sua elaboração, disposta na alínea "g" do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90:<sup>4</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 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; (grifos nossos)

Por sua vez, a LC nº 135/10<sup>5</sup> deu nova redação à alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, associando à “irregularidade insanável” a presença de um “ato doloso de improbidade administrativa”:

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 de 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)

A inclusão da expressão trouxe grande repercussão, apesar de Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira anotarem que isso constitui “novidade em parte, porque a jurisprudência do TSE tinha entendimento consolidado de que a ‘insanabilidade ou vício insanável’ significaria ‘ato de improbidade administrativa’”, concluindo que “o legislador apenas acrescentou o termo ‘doloso’ no entendimento do TSE”.<sup>6</sup>

Tal juízo também se encontra consolidado no Tribunal Superior Eleitoral, *verbis*:

A jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que *irregularidade insanável é aquela que indica ato de improbidade administrativa*, assim como definida na Lei nº 8.429/92 ou qualquer outra forma de desvio de valores (acórdãos nºs 15.381, de 27.8.98 e 12.014, de 17.8.94). (TSE. RO nº 588/PR. Rel. Min. Sálvio de Figueiredo. Redator designado Min. Fernando Neves. PSESS, 23 set. 2002, grifos nossos)

Note-se, ainda, que o citado julgado faz referência expressa a precedentes de 1994 e 1998, dos quais reproduz-se os seguintes excertos com vistas a demonstrar a evolução histórica da matéria no âmbito do TSE:

Ementa: Registro de candidato. Inelegibilidade. LC n. 64/90, art. 1, I, “g”. Câmara Municipal. Prestação de contas. Tribunal de Contas do Estado. Parecer prévio. Rejeição. Irregularidades formais. Em relação às contas de Câmara Municipal, basta o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, a vista do caráter definitivo que lhe empresta a Constituição Federal (CF, art. 71, II), sendo despicienda a decisão da Câmara Municipal sobre a mesma matéria. Inexistindo, como motivo determinante da rejeição, irregularidade administrativa, é de ser afastada a hipótese de inelegibilidade prevista na LC n. 64/90, art. 1, I, “g”. Recurso ordinário provido.

Parecer Procurador-Geral Eleitoral:<sup>7</sup> [...] 5. Senhor Presidente, do exame minucioso a que procedi da cópia de todo Processo TCE/AC nº 1.14492 (fls. 821/849) mormente a conclusão do parecer do Ministério Público nº 416, de 10 de fevereiro de 1993 (fl. 849), cheguei à conclusão de que

*inexistem irregularidades contendo nota de improbidade*, essencial para a caracterização da inelegibilidade da alínea “g” do art. 1º, inciso I da LC nº 64/90. (TSE. RO nº 12.014/AC, Rel. Min. Cid Flaquer Scartezzini. PSESS, 17 ago. 1994, grifos nossos)

Ementa: Inelegibilidade. 2. Lei Complementar n. 64/90, art. 1, I, letra “g”. 3. *Hipótese em que as contas do candidato, ex-presidente da Câmara Municipal, foram consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas dos Municípios, sem a nota de irregularidades insanáveis, nem referência à improbidade ou à prática de atos dolosos ou mediante fraude*. 4. Irregularidades remanescentes tidas como “falhas” e, em relação às quais, o Tribunal de Contas dos Municípios fez “recomendações” a Câmara Municipal, com vistas a não-repetição. 5. Caso concreto em que não ocorre a inelegibilidade do art. 1, I, letra “g”, da Lei Complementar n. 64/90. 6. Recurso conhecido como ordinário, negando-se-lhe provimento. (TSE. RESPE nº 15.381/CE, Rel. Min. José Neri da Silveira. PSESS, 27 ago. 1998, grifos nossos)

Sendo assim, em 1990, com o advento da LC nº 64, introduziu-se a hipótese de inelegibilidade com base no conceito de “irregularidade insanável”, tendo a Lei de 1997 se utilizado da mesma definição. No entanto, conforme acima exposto, com fulcro no entendimento predominante no TSE, a redação legal há muito já se demonstrava insuficiente.

Nessa linha, a adaptação legislativa realizada pela Lei da Ficha Limpa introduziu o termo “doloso” na LC nº 64/90 (por meio da LC nº 135/10), na esteira das deliberações do TSE; mantendo-se, contudo, sem alteração a redação do diploma de 1997.

Mas, como se vê, a recente alteração traz repercussão direta na interpretação da Lei nº 9.504/97, não podendo seus comandos ser lidos de forma isolada, já que insertos em um sistema jurídico uno. Mesmo porque a Lei nº 9.504/97, segundo seu próprio enunciado, estabelece normas para eleições e as leis complementares nº 64/90 e nº 135/10 estabelecem, de acordo com o art. 14, §9º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), casos de inelegibilidade, prazos de cessação, entre outras.

Tal contextualização visa demonstrar que a mutação legal trazida pela LC nº 135/10 repercute de forma sistemática na leitura do comando presente na Lei nº 9.504/97, que é direcionado aos Tribunais de Contas. Esta veicula uma norma instrumental, adjetiva, enquanto aquela, uma norma material, substantiva. Assim, a segunda existe para dar concretude à primeira.

Nessa exegese, aplica-se, dentre outras, a interpretação teleológica, que leva em conta a finalidade a que se propõe a norma. Então, não há sentido em interpretar de maneira dissociada os dois comandos legais, sendo isso, também, uma decorrência da interpretação lógica dos dispositivos em questão.

Chega-se à mesma conclusão aplicando o processo sistemático<sup>8</sup> de interpretação. Segundo a doutrina de Carlos Maximiliano, é necessário que se efetue a análise global do sistema para uma melhor compreensão do mesmo:

Em toda ciência, o resultado do exame de um só fenômeno adquire presunção de certeza quando confirmado, *contrastado* pelo estudo de outros, pelo menos dos casos próximos, conexos; à análise sucede a síntese; do complexo de verdades particulares, descobertas, demonstradas, chega-se até à verdade geral. [...]

Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. [...]

O hermeneuta eleva o olhar, dos casos especiais para os princípios dirigentes a que eles se acham submetidos; indaga se, obedecendo a uma, não viola outra; inquire das consequências possíveis de cada exegese isolada. Assim, contemplados do alto os fenômenos jurídicos, melhor se verifica o sentido de cada vocábulo, bem como se um dispositivo deve ser tomado na acepção ampla, ou na estrita, como preceito comum, ou especial.<sup>9</sup>

Já no que se refere à caracterização do ato de improbidade, para fins de inelegibilidade ou de inclusão na lista com esse objetivo, tem-se que não há a exigência de sentença judicial declarando-a, tampouco de ajuizamento da ação correspondente no Poder Judiciário.

Basta, para tanto, que o ato ou conduta tido por irregular e apurado pelo Tribunal de Contas corresponda, em tese, a uma das hipóteses previstas nos artigos 9º a 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).<sup>10</sup>

Nesse sentido, cita-se o artigo de Márlon Reis:

*Ao fazer referência à improbidade administrativa, a lei obviamente não exigiu de qualquer modo a propositura da ação correspondente na órbita civil como requisito para a ocorrência da inelegibilidade.*

Para que o administrador com contas rejeitadas fique inelegível, basta que a irregularidade apurada pelo tribunal de contas corresponda abstratamente a uma das formas de improbidade relacionadas nos arts. 9º a 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

*Essa equação é feita a partir da leitura do parecer ou acórdão proferido pelo tribunal de contas, confrontando-se os fatos ali narrados com as figuras previstas nos referidos dispositivos da LIP.* <sup>11</sup> (grifos nossos)

Portanto, o novel diploma legal passa a admitir expressamente a constatação da prática de ato de improbidade em feito diverso da ação correspondente, com o intuito de perquirir sobre a existência de algum óbice à elegibilidade do cidadão que pretenda se submeter ao sufrágio eleitoral, sem que, no entanto, isso represente violação ao princípio da presunção de inocência.

Esse entendimento parece guardar relação com aquele assentado no voto emitido pelo Ministro Luiz Fux no processo referente à Lei da Ficha Limpa (ADI nº 4.578/AC, ADC nº 29/DF e ADC nº 30/DF),<sup>12</sup> segundo o qual, resta claro que a hipótese de inelegibilidade não constitui uma sanção, pois, caso assim o fosse, iria de encontro ao referido princípio.

Nos dizeres do Ministro, “a presunção de inocência, sempre tida como absoluta, pode e deve ser relativizada para fins eleitorais ante requisitos qualificados como os exigidos pela LC nº 135/10”.

Na oportunidade, o Ministro Luiz Fux elucidou ainda mais a questão, ao demonstrar a evidente distinção entre o binômio inelegibilidade/condenação:

*Explica-se: trata-se, tão somente, de imposição de um novo requisito negativo para que o cidadão possa candidatar-se a cargo eletivo, que não se confunde com agravamento de pena ou com bis in*

*idem*. Observe-se, para tanto, que o legislador cuidou de distinguir claramente a inelegibilidade das condenações [...] (STF. ADI nº 4.578/AC, ADC nº 29/DF e ADC nº 30/DF. Pleno, Rel. Min. Luiz Fux. DJe, 29 jun. 2012, grifos nossos)

Ainda a respeito do assunto, Mary Mansoldo, advogada e membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/MG, ao analisar as alterações trazidas pela Lei da Ficha Limpa (em que cita entrevista concedida pelo Min. Ricardo Lewandowski acerca da mesma), mais uma vez confirma que a inelegibilidade não se configura como uma sanção, no sentido de penalidade, mas sim, um requisito necessário para a proteção da probidade administrativa. Veja-se:

Como exposto pelo Presidente do TSE, Ministro Ricardo Lewandowski, "se a lei não desequilibra a disputa entre os candidatos, nem traz regras que deformam a normalidade das eleições, não se pode dizer que interfere no processo eleitoral". Assim, o Ministro cita o julgamento da ADI nº 3.741 que ele mesmo relatou.

E, ainda, elucida o ministro que a lei nova moraliza os costumes políticos no país e ressalta que a Corte já se pronunciou no sentido da constitucionalidade da norma, ou seja, a lei será aplicada às eleições deste ano e aos fatos do passado. Conclui que não se trata de uma lei que cria sanções, mas simplesmente condições que o candidato deve preencher para poder se registrar.

*Muito relevante os dizeres do ministro em relação ao fato da inelegibilidade não ser uma sanção. Entende-se que inelegibilidade é um impedimento à capacidade eleitoral de ser votado. Observa-se que existem requisitos ou condições de elegibilidade, faltando um destes critérios avaliativos, pode-se ter inelegibilidade.*

Portanto, a LC 135 não cria penalidades e não se refere às condenações criminais, apenas, tem caráter preventivo e restritivo para proteger a moralidade e a probidade administrativa, considerando a vida pregressa do candidato e visa, também, "barrar" o acesso de pessoas desonestas a cargos políticos.<sup>13</sup> (grifos nossos)

E mais, a introdução do termo "doloso", veio no sentido de positivar o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, que dá ênfase à presença do elemento subjetivo na conduta do agente<sup>14</sup> para que haja a subsunção à Lei de Improbidade Administrativa, admitindo-se a modalidade culposa somente aos atos que causem lesão ao erário, esses tipificados no art. 10 desse Diploma Legal; a exemplo, carrega-se recente julgado daquela Corte:

Processual Civil e Administrativo. Recurso Especial. Ação civil pública por improbidade administrativa. Art. 11 da Lei n. 8.429/92. Contratação direta de servidores temporários. Acórdão recorrido que deixa de sindicat sobre atuação dolosa do recorrente. Ausência de subsunção do ato reputado ímprobo ao tipo previsto indigitado dispositivo. Contratação temporária arimada na Lei Municipal n. 1.130/97. Necessidade excepcional do interesse público.

1. Inexiste afronta ao art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos deduzidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar o decisum.

2. O STJ ostenta entendimento uníssono segundo o qual, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. Precedentes: AgRg no AREsp 20.747/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23.11.2011; REsp

1.130.198/RR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 15.12.2010; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27.09.2010; REsp 1.149.427/SC, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 09.09.2010; e EREsp 875.163/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 30.06.2010.

2. *In casu*, a Corte de origem condenou o recorrente pela prática de ato de improbidade administrativa por violação do art. 11 da Lei nº 8.429/92. Todavia, não sindicou sobre a eventual conduta dolosa do recorrente. Tanto assim, que consignou ser despicienda a existência de dolo ou de culpa na conduta do agente (fl. 200). Logo, está evidenciado que não houve a subsunção da conduta reputada ímproba ao tipo previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

3. Ademais, a contratação direta de servidores temporários por excepcional interesse público não enseja a condenação por ato de improbidade, a fortiori estando arrimada na Lei Municipal nº 1.130/97, que justamente expunha essa necessidade excepcional e cuja constitucionalidade era de se presumir. Precedentes: AgRg no AgRg no REsp 1.191.095/SP, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 25.11.2011; e AgRg no Ag 1.324.212/MG, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 13.10.2010.

4. Recurso especial provido. (STJ. REsp nº 1.261.994/PE, 1ª Turma. Rel. Min. Benedito Gonçalves. DJe, 13 abr. 2012, grifos nossos)<sup>15</sup>

## 1.2 A importante distinção entre o dolo administrativo e o dolo penal

Em relação à caracterização do elemento subjetivo na conduta do agente, é importante distinguir o dolo administrativo do dolo penal, na forma como expõe o aresto abaixo reproduzido, do STJ, do voto do Relator dos autos do REsp nº 765.212, Min. Herman Benjamin, *verbis*:

De outro ponto, cumpre delinear em que consiste o dolo nas condutas censuradas pelo art. 11 da Lei 8.429/1992.

Segundo a conceituação do Código Penal, tem-se crime doloso “quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo” (art. 18, I).

*Também nesse ponto devem ser observadas as peculiaridades do Direito Administrativo, ainda que sancionatório, sobretudo a de que a conduta do agente público não está adstrita à sua vontade, porquanto pautada por deveres inerentes ao exercício da função na qual está investido, cujo conhecimento e cumprimento são obrigatórios.*

A propósito, a *diferenciação entre o dolo administrativo e o dolo penal* é apontada por Fábio Medina Osório (*Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 333):

“O dolo não é necessariamente a má-fé, porque há ilícitos graves que resultam de desvios comportamentais em face de exigências legais específicas. O desvio de finalidade, em que o agente busca interesse público completamente distinto daquele definido na regra de competência, talvez não se ajuste a uma idéia comum de má-fé ou dolo. Porém, inegável que tal administrador ou agente público pode ser sancionado por seu comportamento ilegal, e essa ilegalidade pode ser compreendida como um limite ao estilo patrimonialista ou personalista de governar, administrar ou simplesmente atuar. [...]

O dolo, portanto, no âmbito de relações em que se faz presente um agente público ou alguém exercente de funções públicas, pessoas submetidas à legalidade administrativa, é de ser analisado em conjugação com o tipo proibitivo, havendo, todavia, a diferenciada análise do tipo permissivo violado, que integra a estrutura da proibição.

Trata-se, destarte, de uma estrutura proibitiva complexa, que parte de uma ausência de permissão para a ação ou omissão do agente público particular.

Diferente é a base do direito penal, que proíbe comportamentos originariamente permitidos ou não proibidos. A infração administrativa, nesses termos considerada, tem seu ponto de partida na ação ou omissão sem o permissivo legal, quando se trata de alcançar relações de especial sujeição do indivíduo ou pessoa jurídica ao Estado. O ato penalmente típico, por seu lado, geralmente, tem seu núcleo na violação de uma proibição ou no ajuste da conduta do agente a uma norma penal implicitamente proibitiva e explicitamente descritiva de um comportamento.

Se o agente descumpra abertamente normas legais, pouco importa o interesse perseguido, há uma infração dolosa.

Vontade e consciência de realização dos elementos da figura típica, eis o dolo comumente conceituado no direito penal e que, de forma um pouco mais flexível e elástica, diante da maior amplitude típica da infração administrativa, há de ser aceito também do Direito Administrativo Sancionatório.”

Pois bem. Levado esse conceito para o art. 11 da Lei 8.429/1992, tem-se que o dolo reside na simples consciência e vontade de praticar determinada conduta, comissiva ou omissiva, que não se coadune com os princípios administrativos e com os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, tal como se evidencia no rol exemplificativo do mencionado dispositivo (desvio de poder, frustração de licitude de concurso público etc.). Pouco importa se o agente atua com intenção específica de violar a lei ou com outra especial finalidade. (STJ. REsp nº 765212/AC, 2ª Turma. Rel. Min. Herman Benjamin. DJe, 23 jun. 2010, grifos nossos)

Extraí-se também da doutrina de Fábio Medina Osório, citado no referido julgado, trecho de artigo em que, ao tratar do elemento subjetivo da conduta, trabalha as nuances necessárias para o seu diagnóstico:

A investigação das intenções — eis a clássica via penal em teste — não é, no universo que examino, o único caminho para desvendar a natureza ilícita de um laudo e suas respectivas responsabilidades, nem mesmo o melhor deles. *Já mencionei as peculiaridades do dolo administrativo, ordinariamente travestido de erro grosseiro, na modalidade do desvio de poder, que dispensa investigações acerca do comportamento doloso em seu conteúdo clássico, tipicamente penal.* Em tal cenário, emerge a culpa grave, que faz fronteira muito estreita com o dolo, daí por que as parencas naturais e os laços íntimos. Porém, *repita-se, o dolo administrativo ganha suas nuances, relativamente ao dolo penal, em face das peculiaridades das figuras típicas contempladas na Lei 8.429/92, no bojo das relações de sujeição especial. O que diferencia uma categoria da outra é, a final, o próprio tipo sancionador e a especialidade da relação de sujeição mantida pelo Estado com o destinatário de suas normas. Daí por que, vale insistir, na improbidade administrativa o dolo é estruturalmente mais aberto do que o congênere da seara penal, quando o sistema penal cuida dos crimes contra a Administração Pública.*<sup>16</sup> (grifos nossos)

É a partir desse referencial que se intensificam os debates, considerando-se que, uma leitura apressada (e literal) da Lei nº 9.504/97 poderia conduzir muitos operadores do direito a adotar como critério para inclusão do nome dos agentes na relação o julgamento irregular de contas, independente da existência de dolo.

Ainda em relação à construção do núcleo pertinente à “inelegibilidade por rejeição de contas”, segundo reiterados precedentes da Justiça Eleitoral,<sup>17</sup> “é assente na jurisprudência, que irregularidade insanável é aquela que indica ato de improbidade administrativa ou qualquer forma de desvio de valores” (TSE. RESPE nº 21.896/SP, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins. PSESS, 26



ago. 2004).

### **1.3 Da qualidade das informações a serem encaminhadas pelos Tribunais de Contas à Justiça Eleitoral**

Com base nesse entendimento, um assunto que sempre vem à tona no momento da elaboração da listagem trata da maneira de como a expressão "irregularidade insanável" é comumente interpretada.

Nessa senda, considera-se para o trato do tema, dentre outros argumentos, que ao Tribunal de Contas somente competiria informar ao respectivo Tribunal Eleitoral os nomes dos agentes que tiveram suas contas rejeitadas por irregularidade insanável, a partir da elaboração de uma listagem sem que, para tanto, se faça um juízo de valor sobre a gravidade de suas condutas.

Os que sustentam essa tese, entre outras alegações, defendem que é atribuição da Justiça Eleitoral pronunciar-se acerca da inelegibilidade do gestor; que aos Tribunais de Contas não compete a verificação de atos de improbidade administrativa e nem a perquirição da existência de dolo nas irregularidades sujeitas à sua fiscalização; que o tamanho da listagem elaborada com base em um juízo prévio acerca da conduta dos agentes seria reduzido consideravelmente.

Mas, diferentemente desse entendimento, consoante melhor interpretação do §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97, cumpre, sim, às Cortes de Contas declararem em suas decisões as hipóteses que configuram vício insanável, que, na forma da atual redação da alínea "g" do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, poderá dar ensejo à inelegibilidade, a depender do julgamento a ser realizado pela Justiça Eleitoral.

Como órgão responsável pelo exercício do controle externo da Administração Pública, as Cortes de Contas têm o dever-poder de tutelar a sua probidade e moralidade. E nessa tutela, o combate a infrações dolosas (no mínimo, mas não somente, aquelas evadas do dolo administrativo) e à prática de atos de improbidade assume grande importância. E é justamente no exercício desse controle externo que pode ser encontrado o ambiente mais propício para uma adequada apuração dessas infrações administrativas.

Assiste razão, portanto, àqueles que argumentam que não compete aos Tribunais de Contas a apuração de improbidade administrativa ou o julgamento das ações a ela relacionadas. Todavia, cabe lembrar que também não compete à Justiça Eleitoral julgar tais ações, mas sim à Justiça Comum Estadual ou Federal. E se levarmos a cabo tal interpretação, a ponto de pretender inviabilizar um juízo de valor por parte das Cortes de Contas acerca da existência de elementos caracterizadores do ato doloso de improbidade, forçosamente também teríamos que concluir que a Justiça Eleitoral está impedida de realizar tal análise, o que, além de ser completamente descabido, vai de encontro à jurisprudência pacífica do Tribunal Superior Eleitoral.

De fato, cabe à Justiça Eleitoral decidir pela inelegibilidade quando presentes os requisitos caracterizadores da hipótese. Contudo, cumpre ao Tribunal de Contas identificar em seus julgados as situações em que está presente o vício insanável, prestando, assim, uma informação técnica útil e de qualidade, com o fim de atingir o proposto pelos comandos insertos tanto na Lei nº 9.504/97, quanto na LC nº 64/90 (com a alteração trazida pela LC nº 135/10).

O envio de uma listagem com todos aqueles que tiveram suas contas julgadas irregulares, sem que se faça uma análise da gravidade da conduta, além de ser feito ao arrepio da lei, é desarrazoado e desproporcional. É dizer, não se mostra razoável o encaminhamento do nome de responsáveis cuja baixa potencialidade ofensiva de suas condutas não possui o condão de ensejar a inelegibilidade dos mesmos, além de ir de encontro ao que dispõe a legislação sobre o assunto, notadamente, após o advento da Lei da Ficha Limpa.

E essa questão ganha mais importância ainda se adotarmos um viés crítico acerca da postura muitas vezes empregada no momento da aplicação de multas, banalizando-as, como nos casos daquelas aplicadas, em determinadas situações, a irregularidades como: descrição insuficiente do histórico do empenho, divergências contábeis de pouca monta, classificação de despesas em elementos impróprios, apresentação do balanço geral fora do prazo, atraso na remessa dos relatórios de controle interno, entre outros inúmeros exemplos que se poderia aqui elencar.

Na hermenêutica jurídica não se pode perder de vista o espírito da lei. O fim visado pelos referidos diplomas legais é evitar que aqueles que cometeram irregularidades graves possam alcançar cargos eletivos. Não se pretende o afastamento daqueles que cometeram irregularidades de baixo poder ofensivo.

De fato, não cabe aos Tribunais de Contas definir o que vem a ser insanável ou não. Mas cabe a essas instituições analisar se os atos e fatos por elas julgados enquadram-se nas definições que vêm sendo emanadas pela Justiça Eleitoral e, com as inovações trazidas pela Lei da Ficha Limpa, levando em consideração também o que nela consta.

Essa análise deve ser feita não no momento da elaboração da lista, a cada dois anos, mas no exercício cotidiano de suas competências constitucionais. É na oportunidade em que profere seus julgados que as Cortes de Contas devem apontar elementos que possam embasar a identificação das irregularidades que se encaixam no conceito de "insanável" e de "ato doloso de improbidade".

Ressalta-se que a Justiça Eleitoral, quando da sua análise meritória, para fins de declaração de inelegibilidade, não está, em momento algum, presa ao exame elaborado pelos Tribunais de Contas. Estes apenas encaminham dados e elementos de fato com o condão de auxiliar o juízo a ser emitido na seara eleitoral, quando a hipótese de rejeição estiver baseada na alínea "g" do art. 1º da LC nº 64/90 — pois quem decide se a conduta ensejará a inelegibilidade ou não é a Justiça Eleitoral.

À Justiça Eleitoral não cabe entrar no mérito das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas,<sup>18</sup> mas a ela cumpre concluir se, para fins eleitorais, a conduta de fato possui nota de insanabilidade, verificando se há a subsunção ao conceito de ato doloso de improbidade administrativa.

Para que isso seja possível, é preciso fornecer elementos suficientes à Justiça Eleitoral, encaminhando decisões bem fundamentadas, com a devida caracterização da responsabilidade pelo ato, bem como da sua extensão e gravidade, como apontado nos seguintes julgados do TSE, os quais fazem a ligação entre o vício insanável ao ato de improbidade administrativa:

Recurso Ordinário. Registro de candidatura. Ausência de quitação eleitoral. Parcelamento do débito após a data do pedido de registro. Art. 11, 1, §80, da Lei nº 9.504/97. Inelegibilidade. Art. 1º, 1, g, da LC nº 64/90. Pagamentos irregulares a servidores e vereadores. Não adoção de

procedimento licitatório. Vícios insanáveis que configuram ato doloso de improbidade administrativa. Ausência da íntegra do acórdão que rejeitou as contas do pré-candidato. Dispensabilidade, no caso, ante a suficiente descrição, na ementa, das irregularidades constatadas. [...]

3. Os vícios constatados na espécie, tais como a realização de diversos pagamentos irregulares a vereadores e servidores do órgão, bem como a não adoção de procedimento licitatório, *possuem natureza insanável e caracterizam ato doloso de improbidade administrativa*, atraindo a incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do artigo 1º da LO nº 64/90.

4. Agravo regimental desprovido. (TSE. AgR no RO nº 2.197-96/PE. Rel. Min. Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. Sessão de 28.10.2010, grifos nossos)

Inelegibilidade. Rejeição de contas. Irregularidades insanáveis.

Aplicam-se às eleições de 2010 as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010, porque não alteram o processo eleitoral, de acordo com o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 1120-26.2010.6.00.0000 (Rel. Min. Hamilton Carvalhido).

As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que os respectivos fatos ou condenações sejam anteriores à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei.

*Constituem irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa*, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis.

Recurso ordinário provido. (TSE. RO nº 399.166/MG, Rel. Min. Hamilton Carvalhido. PSESS, 16 nov. 2010, grifos nossos)

Seguindo essa linha de entendimento, Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira afirmam:

É pertinente ressaltar que, *se o órgão competente (seja o Legislativo ou o Tribunal de Contas), que desaprovou as contas, não declarou os vícios insanáveis, deverá o julgador (Justiça Eleitoral) averiguar se são sanáveis ou não*. Portanto, há possibilidade de a Justiça Eleitoral verificar se as irregularidades apontadas em prestação de contas rejeitada pelo órgão competente são, de fato, insanáveis; por exemplo, o descumprimento da lei de licitação importa irregularidade insanável (art. 1º, I, "g" da LC nº 64/90 - Acórdão nº 661, de 14.09.2000 - Rel. Min. Nelson Jobim).<sup>19</sup>

É possível observar, ainda, a necessidade da fundamentação técnica (a qual engloba a caracterização da responsabilidade pelo ato, assim como a sua extensão e gravidade) a ser emitida pelos Tribunais de Contas para que a Justiça Eleitoral possa concluir pela presença da nota de insanabilidade, conforme se aúfere da leitura dos julgados abaixo relacionados:

Ementa: Inelegibilidade. Irregularidades sem nota de insanabilidade pelo acórdão de origem. Fatos. Súmulas do STF e STJ (297 e 7). Regimental provido.

1. O acórdão de origem, *com apoio nos processos de prestação de contas do TCU* afasta a natureza de insanabilidade das irregularidades. *No primeiro há a nota de "saneamento da irregularidade" e, no segundo, a realidade aponta, segundo o acórdão, para o processamento e pagamento de multa, sem alteração da irregularidade que, também, não guarda a natureza de insanável*. [...]

### 3. Agravo regimental provido.

Voto: [...] Importa realçar que o acórdão de origem teve por base, em relação a um processo de prestação de contas, mais especificamente o AC 3522/2007, o fato de o TCU haver declarado o “saneamento da irregularidade, tendo em vista a descaracterização dos débitos então imputados” (fls. 243). *Não há no pronunciamento do TCU qualquer dado a respeito do caráter da irregularidade apontada naquela prestação de contas* (TC 015150/2004) – fl. 121.

Quanto ao outro processo — TCU 016.188 — a realidade aponta o processamento de multa e sua quitação, sem, contudo, modificar a irregularidade observada que, expressamente não guarda nota de insanabilidade.

Dentro deste contexto, como já devidamente explicitado, o Tribunal de origem fez por afastar a insanabilidade da irregularidade apontada pelo Tribunal de Contas da União que, por sinal, sobre a natureza das eventuais faltas não se manifesta, sendo de bom governo se transcreva, *verbis*: [...] Evidente, então, que posicionamento diverso daquele tomado pelo Tribunal *a quo*, apoiado nos dados e elementos de fato fornecidos pelo Tribunal de Contas da União, reclama investigação probatória, providência vedada nesta Superior Instância, a teor das Súmulas 279 e 07, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente.

Diante do exposto, dou provimento ao regimental para restabelecer o acórdão do TRE/TO. (TSE. AgR-RESPE nº 30.845/TO, Rel. Min. Fernando Gonçalves. PSESS, 09 dez. 2008, grifo nosso)

Ementa: Agravo regimental. Recurso ordinário. Eleições 2002. Registro. Inelegibilidade. Rejeição de contas (art. 1º, I, g, da LC nº 64/90). Não-ocorrência.

*A Justiça Eleitoral pode examinar a natureza das irregularidades das contas. Necessidade de haver elementos que permitam a declaração de insanabilidade.*

*Não há na decisão do órgão julgador nenhuma menção de irregularidade insanável ou nota de improbidade administrativa.*

As premissas, para o indeferimento do registro com base no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, são: rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente.

Agravo regimental a que se nega provimento.

Voto: [...] *Afirma-se que não há no acórdão do TCU declaração de irregularidade insanável ou nota de improbidade administrativa. De fato, as contas foram rejeitadas por irregularidades, mas não se declaram insanáveis.* (ARO nº 604/TO, Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira. PSESS, 20 set. 2002, grifos nossos)

Traz-se à baila, também, excerto da sentença proferida nos autos nº 0700955-2.2011.8.24.0023, Procedimento do Juizado Especial Cível – PROC, Comarca da Capital, proferida pela Juíza de Direito Vânia Petermann, e que mereceu destaque da imprensa catarinense:[20](#)

*Por aí, certo também dizer que a competência para julgar a condição de inelegibilidade é da Justiça Eleitoral; porém, ao Tribunal de Contas sobressai o importante dever de auxiliar a Justiça Eleitoral com vistas a alcançar o indigitado fim.*

Neste sentido, denota a Lei 9.504/97 a obrigação dos Tribunais de Contas de informar à Justiça Eleitoral, até o dia 05 de julho do ano de eleição, os nomes dos agentes cujas prestações foram rejeitadas pelo poder legislativo.

Assim, ao prever a lei orgânica do Tribunal de Contas/SC a disponibilidade de informação à Justiça Eleitoral dos que exerceram cargos eletivos e cujas prestações de contas possam ser rejeitadas por

recomendação do Tribunal de Contas, visa à referida lei cumprir com o disposto na Lei 9.504/97. *Ao informar a Justiça Eleitoral os nomes dos agentes públicos o Tribunal de Contas/SC deve observar os pressupostos atinentes quanto ao motivo, causa e finalidade.*

O motivo do ato é a constatação do fato concreto previsto no motivo legal presente na Lei 9.504/97.

*Não obstante, a finalidade então disposta cinge-se em permitir que a Justiça Eleitoral identifique os agente públicos passíveis à perda do direito de concorrer a mandato eletivo por força do art. 1º, I, "g", da Lei Complementar 64/90.*

*A causa como pressuposto lógico se perfaz no ato de informar os nomes dos agentes públicos cujas prestações de contas possam gerar inelegibilidade para fins eleitorais. [...]*

Logo, a ausência de pressuposto lógico entre o motivo e finalidade acarreta ao ato administrativo o desvio de finalidade ou desvio de poder.

*Assim, ao Tribunal de Contas/SC é legítimo informar os nomes dos agentes públicos que tiveram as prestações de contas recomendadas pela sua rejeição. Mas isto, desde que possam tais contas gerar algum efeito de inelegibilidade perante a justiça eleitoral, sob pena de ocorrer desvio de finalidade da norma pertinente ao art. 114, parágrafo único da lei orgânica do TCE. (grifos nossos)*

Referido julgado ressaltou a importância das informações prestadas pelos Tribunais de Contas à Justiça Eleitoral, em especial aquelas que permitam a esta a elaboração de um juízo de valor acerca da hipótese de inelegibilidade. Além disso, resta claro que não é toda e qualquer irregularidade que deve gerar a inclusão do responsável na lista, mas tão somente aquelas capazes de ensejar a inelegibilidade, ou seja, aquelas insanáveis e que configurem ato doloso de improbidade administrativa.

É importante destacar, ainda, que a existência ou não de dolo tem reflexo direto na dosimetria da pena administrativa a ser aplicada pelos Tribunais de Contas ao se depararem com irregularidades praticadas no âmbito da Administração Pública, não podendo essas cortes se furtar ao ônus dessa apuração, nem tampouco deixar de colher o bônus dela, que corresponde a uma contribuição efetiva por parte do controle externo em sua missão constitucional de zelar pela coisa pública.

Como se vê, isso importa numa ruptura brusca da postura das Cortes de Contas, as quais devem fazer uma triagem das irregularidades por elas apuradas, bem como passar a inserir elementos facilitadores e, assim, propiciar não só a identificação pela Justiça Eleitoral das irregularidades insanáveis, como também a própria elaboração da lista a ser enviada pelos Tribunais de Contas.

Essa identificação pode ser alcançada de diversas maneiras. Uma delas é a inclusão no texto das decisões de determinação de encaminhamento do *decisum* ao Ministério Público Estadual, haja vista a existência de elementos de caracterização de um ato doloso de improbidade administrativa, devidamente descritos e fundamentados.

Outra, com base no apontamento da insanabilidade das irregularidades assentadas no texto dos acórdãos emitidos pelos Tribunais de Contas, seria a determinação pura e simples de inclusão do responsável na lista a ser enviada para a Justiça Eleitoral.

É importante destacar que as proposições aqui delineadas trabalham com parâmetros diversos dos usualmente assentados nos julgados das Cortes de Contas, os quais muitas vezes não se mostram revestidos dos elementos mínimos para que a Justiça Eleitoral tenha condições de extrair a nota de insanabilidade ou a presença de um ato doloso de improbidade administrativa — por ela

considerados necessários para a subsunção à hipótese de inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei da Ficha Limpa.

A instrumentalização do novo padrão técnico, com o fim de identificar as irregularidades ensejadoras da inclusão dos seus responsáveis na lista de inelegíveis, nos moldes do que aqui foi exposto, além de exigir uma nova postura das Cortes de Contas em seus julgados futuros, demandará uma atividade de levantamento das decisões pretéritas, já que a inelegibilidade se estende por oito anos contados a partir da decisão administrativa irreversível que rejeitou as contas.

Trata-se, de fato, de um trabalho árduo, mas, se, por um lado, esse levantamento de decisões tem o inconveniente de assemelhar-se a um trabalho hercúleo, por outro, é melhor que os Tribunais de Contas se submetam a ele, do que continuarem a condenar a Justiça Eleitoral a uma verdadeira tarefa de Sísifo,<sup>21</sup> que é a “garimpagem” de inelegíveis numa gigantesca lista de nomes desacompanhada de elementos mínimos que permitam tal identificação, com o agravante do fato de que a grande maioria dos nomes relacionados nem sequer deveriam nela constar.

Superada a barreira da aplicação de um novo padrão técnico às decisões, depreende-se que as Cortes de Contas devem ter toda cautela na confecção da lista de inelegíveis, pois o senso comum e o bom intérprete serão levados a acreditar que quem nela consta praticou irregularidade insanável que configurou ato de improbidade administrativa, o que poderá levar a uma execração pública daqueles relacionados na listagem.

Ausente esse exame da insanabilidade da infração, a grande maioria dos responsáveis estará na lista por irregularidades de baixo potencial ofensivo, fazendo com que os bons gestores, aqueles efetivamente comprometidos com o interesse público, sejam tratados indevida e injustamente.

A médio e longo prazo, tal procedimento certamente irá contribuir para o afastamento desses bons agentes públicos da atividade pública, o que, por óbvio, não é o que se pretende com a Lei da Ficha Limpa.

## **2 Da questão das multas aplicadas em processos que não são de contas**

No âmbito do controle exercido pelos Tribunais de Contas, dentro da competência atribuída pelo art. 71 da CF/88, utilizando-se o exemplo da Corte Catarinense (art. 59 da Constituição do Estado de Santa Catarina – CE/89), têm-se os processos de contas (prestação e tomada de contas), consoante disposto nos artigos 7º *et seq.* da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, e também os demais processos de fiscalização, dentre os quais destaco a análise de atos e contratos, e de atos sujeitos a registro, todos constantes nos artigos 29 a 35 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, bem como os processos de denúncias e de representações previstos nos artigos 65 e 66 do mesmo diploma legal.

Partindo-se dessa diferenciação, observa-se que, em regra, os Tribunais de Contas<sup>22</sup> restringiram-se à inclusão na listagem dos nomes dos responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares nos termos do inciso II do art. 71 da CF/88. Com isso são incluídas na listagem tão somente aquelas irregularidades apuradas em processos de contas, quais sejam, de prestação ou de tomada

de contas.

Tal proposta decorre de uma interpretação da legislação aplicável,<sup>23</sup> quando essa se refere a “contas” rejeitadas, pela qual se concluiu por excluir os julgamentos exarados nos demais processos que não são “de contas”.

Discorda-se, contudo, de tal interpretação, por considerá-la equivocada e reducionista, fruto, dentre outras razões, de uma interpretação literal enviesada da dicção “contas rejeitadas”, pela qual termina por enxergar nessa uma sinonímia inexistente com a expressão “contas julgadas irregulares”.

Quando o legislador refere-se a “contas rejeitadas”, ele, ao que parece, não está se referindo ao tipo de processo (prestação ou tomada de contas) no qual a irregularidade foi apurada, nem ao seu desfecho (que é pelo julgamento regular ou irregular das contas), mas sim ao próprio objeto da jurisdição dos Tribunais de Contas, que são as contas públicas, em sentido lato.

Esse equívoco, comumente encontrado, coloca em risco a efetiva aplicação da Lei da Ficha Limpa, sob a ótica de seu objetivo mais relevante, que é o de selecionar apenas as pessoas que detenham a capacidade de figurar como candidatos nas eleições, levando em consideração, sobretudo, a moralidade e a probidade administrativa.

Isto porque a partir dessa interpretação distorcida, ficariam de fora da listagem aqueles responsáveis por irregularidades apuradas em outros processos que não os de contas, por mais graves que essas infrações sejam.

Para que tal objetivo seja alcançado, sustenta-se que os critérios de inclusão na lista abrangem também aqueles penalizados por multas,<sup>24</sup> independentemente da natureza do processo em que elas foram apuradas, se de contas ou não, desde que essas sanções tenham sido aplicadas em decorrência de irregularidades insanáveis que configurem ato doloso de improbidade administrativa, na linha adotada anteriormente.

Considera-se determinante, não a natureza do processo — no caso, se processo de contas ou não —, tampouco se a irregularidade ocasionou aplicação de débito ou multa, mas sim, o que há de ser levado em consideração, seja pelo Tribunal de Contas, seja pelos Tribunais Eleitorais, é a gravidade da conduta/ato do responsável e suas consequências.

Aqui é importante destacar a falácia em que incorrem alguns quando partem da premissa falsa de que as irregularidades ensejadoras de multas são menos graves do que aquelas que ocasionam débitos.

Para fins de demonstrar tal incoerência, bem como a adoção do critério que exige a existência de processo de contas, cita-se a possibilidade de inclusão na lista do nome de um responsável com um débito imputado no importe de R\$1.000,00 — não obstante a baixa materialidade evidente — e a não inserção do nome do responsável que teve imputada uma multa na quantia de R\$4.000,00, somente pelo critério de que a irregularidade foi apurada em processo de fiscalização e não de contas.

Nessa linha, pode-se supor que a referida multa foi aplicada por conduta que implicou em violação de princípios constitucionais, como o da moralidade — representada pela contratação de parentes,

caracterizando prática de nepotismo — e que, pelo simples fato de que tal irregularidade foi apurada em processo de fiscalização de atos e contratos (e não tendo sido convertido em processo de tomada de contas, diante da inexistência de dano ao erário) não enseje mácula no nome do responsável para fins eleitorais, não obstante a ordem constitucional ter sido frontalmente atingida.

De outro lado, visualiza-se a possibilidade — bastante comum nos processos no âmbito deste Tribunal de Contas — de inclusão na lista a ser encaminhada à Justiça Eleitoral do nome de responsável que, na condição de ordenador de despesas, foi apenado com o débito acima indicado, de R\$1.000,00, por meio de processo de contas, por pagamento de vantagem indevida a servidor, decorrente de equivocada interpretação de normas, o que, no máximo, caracterizaria ato culposo, sem apresentar os elementos essenciais para a configuração de irregularidade insanável.

Pelo exposto, entende-se que a prática até então adotada, ao incluir somente os gestores com irregularidades apuradas em processos de contas (no âmbito do TCE/SC tem-se, em suma, PCA, SPC e TCE), demonstra que há a necessidade de desmistificar a literalidade da lei.

A exemplo, aponta-se a postura que vem sendo adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao proceder à modificação da natureza do processo de contas, em situações em que não havia mais débito a ser imputado ao gestor, tendo remanescido apenas a aplicação de multa, o qual se utiliza do seguinte raciocínio — a que se atribui a nomenclatura de “desconversão”, assentado na declaração de voto emitida pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, no processo de Tomada de Contas Especial nº TC 013.456/2005-6:

9. *Passemos ao exame da situação em que ao longo do processo de tomada de contas especial o débito venha a ser afastado, remanescendo, contudo, irregularidades passíveis de conduzir ao julgamento pela irregularidade* (art. 16, III, “b”, da LO/TCU), pertinente ao presente caso.

10. Imagine-se que inicialmente o responsável tenha sido objeto de representação para apuração de prática de supostos atos ilegais. O Tribunal, concluindo que há irregularidades e que não há dano ao erário, aplicará multa e fará determinações. Imagine-se, agora, que (1) ao longo da apreciação constatarem-se, além de irregularidades, evidências de dano ao erário, que levam o Tribunal a determinar a conversão da representação em tomada de contas especial, e que (2) no decorrer desse novo processo constata-se que não há dano, de fato, mas há irregularidades.

11. Nesse caso, se se prossegue com o processo de tomada de contas especial para que o Tribunal profira o julgamento pela irregularidade, instaura-se novamente situação de não-isonomia. E se não se prossegue com o processo, sem exame das irregularidades, também dá-se origem à mesma situação. Na primeira hipótese, porque não havendo dano ao erário a irregularidade em processo de representação daria ensejo apenas à imposição de multa, enquanto no processo de tomada de contas especial a deliberação será, provavelmente, por essa imposição e pelo julgamento pela irregularidade. Na segunda, porque no processo de representação haveria imposição de multa, enquanto no caso de arquivamento da TCE sem apreciação das irregularidades já detectadas, após garantido o contraditório e a ampla defesa, o responsável pelas irregularidades não seria apenado.

12. Em situações como as descritas, o responsável poderia ser, de um lado, beneficiado pelo julgamento das contas “regular com ressalvas” ou, de outro, prejudicado em relação à situação jurídica a que estaria exposto antes da conversão do processo em TCE, pelo acréscimo do julgamento das contas pela “irregularidade”.

13. Foi o que aconteceu no processo sob apreciação, de um lado o Ministro-Relator, diante da



hipótese de ter que julgar as contas irregulares para poder apenar os responsáveis pelas irregularidades, optou por considerar as situações como ensejadoras de julgamento pela regularidade com ressalvas, por considerar a imputação de "contas irregulares", e as conseqüentes potenciais repercussões negativas, decisão demasiadamente forte. O Ministro-Revisor, de outro lado, optou por não deixar os responsáveis pelas irregularidades sem a devida apenação, e, portanto, julga as contas irregulares.

14. Entendo que há uma terceira alternativa. Da mesma forma como está explícito no art. 47 da LO/TCU que o Tribunal deve ordenar, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, está implícito que o Tribunal poderá ordenar a modificação da natureza do processo, de TCE para a natureza original, quando comprovado no desenvolvimento da TCE que não há, efetivamente, dano ao erário.

15. Para ficar mais clara essa possibilidade, é preciso destacar que a existência de dano, efetivo ou presumido, é pressuposto processual para constituição do processo de TCE. Conforme dispõe o art. 8º da LO/TCU, a tomada de contas especial visa à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. A IN nº 56/2007, no art. 3º, conceitua tomada de contas especial como "é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do respectivo ressarcimento".

16. Não se instaura tomada de contas especial para apurar responsabilidade e apenar pessoas sem que haja, pelo menos, razoável identificação de dano ao erário a suscitar processo específico para obtenção de ressarcimento.

17. As normas regimentais e regulamentares deste Tribunal autorizam o arquivamento de processos de tomada de contas especial em que não mais subsiste o débito inicialmente identificado. Vejam-se os arts. 169, 212 e 250, do RI/TCU, e arts. 5º e 10 da IN nº 56/2007: [...].

18. Em vez de arquivar ou dar prosseguimento a processos de TCE nessa situação, parece-me mais coerente com princípio da economia processual, as normas regimentais e a real essência das ações de controle externo que se reconheça a modificação da natureza do processo, procedimento decisório que afigura-se plenamente viável e adequado. Se a tomada de contas especial originou-se da conversão de outro processo, que se reconheça-lhe à natureza inicial. Se se trata de processo autônomo (ou seja, TCE desde a origem) que passe a ser conhecido como representação, cuja finalidade é exatamente a de apurar ilegalidades. Desse modo, o Tribunal encerrará a apreciação do processo deliberando não mais sobre uma TCE, que efetivamente não mais subsiste, mas sobre um processo de fiscalização ou representação, nos quais a apenação dos responsáveis pelas irregularidades praticadas pode se dar sem as dificuldades inerentes à emissão do julgamento segundo o que dispõe o art. 16, III, da LO/TCU.

19. É relevante ressaltar e evidenciar que nos processos de tomada de contas especial, em regra, sejam aqueles instaurados pelos órgãos da Administração sejam os instaurados pelo próprio Tribunal, apuram-se tanto irregularidades diretamente associadas ao dano quanto irregularidades que podem subsistir autonomamente. Muitas vezes, esses processos são, efetivamente, processos mistos: tomada de contas em sentido estrito, para as irregularidades vinculadas ao dano, e representação, para as demais.

*Portanto, voto no sentido de que este Tribunal delibere pela modificação da natureza do processo, de "Tomada de Contas Especial" para "Relatório de Auditoria", que era a natureza anterior à conversão, mantendo as disposições relativas à apenação dos responsáveis nos termos do Acórdão proposto pelo Ministro-Revisor. (TCU. Tomada de Contas Especial nº TC 013.456/2005-6, Plenário.*

Rel. Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 05.08.2009, grifos nossos)<sup>25</sup>

Na mesma direção, traz-se à baila o acórdão nº 1.753/2010 do TCU:

Sumário: Tomada de Contas Especial. Citação e audiência dos responsáveis. Acatamento e rejeição de alegações de defesa. Débito. Multa.

1. Julgam-se irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa as contas dos responsáveis por dano ao erário.

2. *A demonstração de existência de indício de dano é pressuposto essencial para constituição de tomada de contas especial (art. 8º da Lei nº 8.443/1992; art. 1º da IN TCU nº 56/2007). Quando, em tomada de contas especial, o exame das irregularidades objeto de citação ou audiência não evidencia indícios de dano ao erário e conclui-se que remanescem razões para apenação dos responsáveis com multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/1992, pode o Tribunal ordenar a modificação da natureza do processo (Acórdão nº 1273/2009-Plenário) ou a constituição de apartado que não tenha a natureza de tomada de contas especial. (TCU. Tomada de Contas Especial nº 003.038/2007-9, 1ª Câmara. Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira. Publ. 07 abr. 2010, grifos nossos)<sup>26</sup>*

Assim, a modificação da natureza do processo realizada visa evitar que responsáveis diversos, mas que incorram na mesma ilegalidade — da qual não decorra dano ao erário, sofram punição diversa.

Ou seja, a aplicação de multa, com fulcro na mesma fundamentação legal, a agentes responsabilizados em processos de contas e em processos que não são de contas poderia gerar consequências diversas, ocasionando o encaminhamento à lista de inelegíveis do nome somente daquele julgado em processo de contas.

A situação exposta traz evidente desequilíbrio legal e moral, haja vista a completa desoneração, diante de idêntica infração legal àquele que foi julgado em processo que não o de contas.

Em suma, num processo de contas ter-se-ia o julgamento irregular das mesmas com aplicação de multa e a consequente inclusão do seu responsável na lista dos inelegíveis (mesmo com o afastamento do débito), e num processo de fiscalização, apenas a aplicação de sanção pecuniária, sem a inclusão do responsável na lista, em virtude de não se tratar de processo de julgamento de contas.

Ressalta-se que o encaminhamento assentado nos julgados supra ocorre mesmo com a existência da previsão genérica que traz a Resolução TCU nº 241,<sup>27</sup> de 26.01.2011, conforme é possível constatar da transcrição abaixo:

Art. 1º Nos anos em que ocorrerem eleições, o Tribunal encaminhará à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, até o dia cinco do mês de julho, a relação dos responsáveis com contas julgadas irregulares, nos termos do disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, com trânsito em julgado nos oito anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.

A iniquidade exposta acima de maneira lapidar, no voto do Ministro-Substituto Weder Oliveira, demonstra a fragilidade da interpretação comumente atribuída à expressão “contas rejeitadas”.

Com isso, o TCU termina por não incluir na lista a ser enviada para a Justiça Eleitoral os responsáveis por tomadas de contas que deveriam ser julgadas irregulares apenas com aplicação

de multas.

No entanto, considerando que o que importa é a natureza dos fatos e não a natureza do processo, acredita-se que o melhor caminho seja incluir na listagem não somente os responsáveis por contas julgadas irregulares, com ou sem a imputação de débito (incluindo-se as que remanesceram somente com a aplicação de multas), mas, também, todos os responsáveis em relação aos quais foram aplicadas multas, mesmo que fora dos processos de contas, interpretando-se o termo "contas", não como os processos que tramitam nas Cortes de Contas, mas sim como o próprio objeto da chamada jurisdição de contas públicas, a qual cabe aos Tribunais de Contas no exercício de sua competência constitucional.

Obviamente, desde que essas irregularidades envolvidas sejam consideradas insanáveis e que configurem atos dolosos de improbidade administrativa, conforme salientado anteriormente.

### **3 Da inclusão de outros responsáveis além dos ordenadores de despesas**

Outro ponto a ser discutido é o que se refere à definição do conceito de responsável para fins de inclusão na lista a ser encaminhada à Justiça Eleitoral.

Acerca disso, destaca-se que a responsabilidade transcende à figura do ordenador primário da despesa, apesar de alguns, equivocadamente, indicarem-no de forma automática como único a responder por atos administrativos irregulares, independentemente da existência de dolo ou culpa.

Portanto, mostra-se devida a inclusão de outros agentes públicos, ordenadores de despesas ou não, bem como de não agentes públicos na listagem, em consonância com, por exemplo, a redação do art. 6º<sup>28</sup> da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), bem como do art. 71, inciso II, da CF/88, que fazem referência aos "administradores e demais responsáveis", desde que, a esses, tenham sido imputados débitos ou aplicadas multas por irregularidades insanáveis, que configurem ato de improbidade administrativa.

Sendo assim, entende-se que responsáveis são aquelas pessoas que se sujeitam à jurisdição de contas públicas, nos termos definidos pelo citado art. 6º da Lei Orgânica do TCE/SC. De igual forma são essas pessoas que poderão ter seus nomes incluídos na lista a ser encaminhada à Justiça Eleitoral, visto que tal lista decorre dos julgamentos proferidos pelas Cortes de Contas.

Nessa linha de entendimento, é importante destacar que a própria Lei de Improbidade Administrativa alcança qualquer agente público, servidor ou não, para fins de enquadramento no ato de improbidade, conforme se extrai da leitura dos seus artigos 1º e 2º, abaixo transcritos:

*Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor **ou não**, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.*

*Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou*

concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (grifos nossos)

A referida legislação, em seu art. 3º, estende a sua aplicação “no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”, corroborando, dessa forma, o posicionamento acima anotado, que também se fundamenta, como antes dito, na Lei Orgânica do próprio TCE/SC.

Sob esse prisma, defende-se a inclusão na lista do nome de todos aqueles que se sujeitam à jurisdição das Cortes de Contas, em decorrência da leitura que se faz do teor do referido art. 6º da Lei Orgânica do TCE/SC c/c art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa, e que tenham tido suas contas julgadas irregulares ou os atos por ele praticados considerados irregulares, ou, ainda, tenham causado prejuízo ao erário, com a consequente imputação de débito ou multa, desde que, caracterizada, em todos os casos, a insanabilidade das irregularidades.

#### **4 Da quitação do débito ou da multa, bem como da definição de valor de alçada do débito para inclusão na lista**

Neste tópico, traz-se à baila outro assunto que merece um breve comentário, qual seja, a possibilidade da quitação do débito ou da multa ser razão suficiente para a exclusão do nome da listagem.

Seguindo a linha adotada pelo próprio TSE, consoante orientação jurisprudencial consolidada na citada Corte, a relação deve incluir os responsáveis mesmo quando houver o pagamento ou parcelamento do débito e/ou multa, a saber:[29](#)

[...] Deputado estadual. Omissão no dever de prestar contas. Ato doloso de improbidade administrativa. Prejuízo ao município. Configuração. Não provimento.

1. Segundo a jurisprudência do TSE, a omissão no dever de prestar contas, devido à característica de ato de improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92) e ao fato de ser gerador de prejuízo ao município (art. 25, §1º, IV, “a”, da LC nº 101/2000), configura vício de natureza insanável [...].

2. Na espécie, ficou configurada, em tese, a prática de ato doloso de improbidade administrativa, uma vez que o agravante, mesmo depois de pessoalmente cientificado quanto ao descumprimento de suas responsabilidades, apresentou documentação inservível ao controle de gestão do patrimônio público.

3. No caso, o prejuízo aos cofres municipais se evidencia porque, nos termos do art. 25, §1º, IV, “a”, da LC nº 101/2000, o município administrado pelo agravante ficou impedido de receber novos recursos oriundos de convênios.

4. *Nos termos da jurisprudência desta c. Corte, o pagamento de multa não afasta a inelegibilidade de que trata o art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90 [...].* (TSE. AgR no RO nº 261.497, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior. Acórdão de 15.12.2010, grifos nossos)

A propósito, independentemente do valor do dano causado ao erário, mesmo que igual ou inferior àquele estabelecido pela Fazenda Pública Estadual para dispensa do ajuizamento da dívida ativa, o nome do responsável por débito deve ser incluído na relação.

Em suma, o ressarcimento do débito ou o pagamento da multa não tem o condão de afastar do gestor as consequências de uma conduta nociva diante das regras que devem seguir o bom administrador.

Isso porque, o que atrai a incidência da inelegibilidade não é o *quantum* devido, e sim, que reste configurado na espécie a ocorrência de um ato doloso de improbidade administrativa.

## Conclusão

A preocupação com o processo eleitoral brasileiro foi objeto de artigo elaborado pelo jurista e filósofo Miguel Reale, ocasião em que ressaltou “a ausência de verdadeira consciência democrática, por falta de educação política” da nossa sociedade.<sup>30</sup>

Mas tal realidade está sendo gradativamente modificada no panorama nacional, visto que hoje se pode considerar comum a participação popular em vários movimentos que buscam alterações na legislação ou ainda na efetivação dos direitos nela previstos. Nesse sentido, destaca-se a iniciativa popular que acabou por redundar nos novos parâmetros traçados pela LC nº 135/10.

Nesse contexto de amplo controle social, os Tribunais de Contas têm importante papel, pois atuam de forma ativa quando da elaboração da listagem prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97 a ser remetida à Justiça Eleitoral, que poderá dar ensejo à hipótese de inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, com a redação dada pela LC nº 135/10.

Em atenção a essa sistemática, os critérios para a elaboração do rol de responsáveis constituem-se fatores preponderantes para que se respeite o espírito das leis que regem a matéria, além dos princípios constitucionais da moralidade e probidade administrativa.

Na busca pela melhor interpretação do texto legal, demonstrou-se, com fulcro na jurisprudência dominante do TSE, que irregularidade insanável é aquela que indica ato de improbidade administrativa.

A esse respeito, se à Justiça Eleitoral cumpre deliberar pela inelegibilidade quando presentes os requisitos caracterizadores da hipótese, ao Tribunal de Contas cumpre identificar em seus julgados as situações em que está presente o vício insanável, prestando, assim, uma informação técnica útil e de qualidade, com o fim de atingir o proposto pelos comandos insertos tanto na Lei nº 9.504/97 quanto na LC nº 64/90.

Isso porque, se não cabe à Justiça Eleitoral entrar no mérito das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, a ela incumbe concluir se a conduta possui nota de insanabilidade para o fim de subsunção ao conceito de ato doloso de improbidade administrativa, o que será feito com base nos elementos fornecidos pelas Cortes de Contas.

A exegese do dispositivo deve ir além da mera interpretação literal comumente realizada, por

considerá-la restritiva, e como tal, coloca em risco a efetiva aplicação da Lei da Ficha Limpa, buscando nos critérios de inclusão na lista abranger, também, aqueles penalizados por irregularidades apuradas em processos que não os de contas.

Nessa esteira, o nome merece ser adicionado à listagem independentemente da natureza do processo em que as penalidades foram apuradas, se de contas ou não, mas desde que essas sanções decorram de irregularidades insanáveis que configurem ato doloso de improbidade administrativa.

Florianópolis, 21 de junho de 2013.

### **The formulation by the Courts of Accounts of the ineligible list provided by paragraph 5 of article 11 of Law n. 9.504/97 from the advent of *Ficha Limpa* (Clean Record) Law**

**Abstract:** The present article addresses the jurisdiction of the Courts of Accounts in Brazilian electoral process due to the inserted command in §5º of art. 11 of Law n. 9.504/97, which assigned the task of directing, in any election year, the list of those who had their accounts “rejected by incurable irregularity and unappealable decision of the competent organ”. Tied to this will be taken into account the legal change promoted by Complementary Law n. 135/10 (Law of Clean Record) in the text of the Complementary Law n. 64/90 which added to paragraph g of section I of article 1, the expression “a felony of administrative misconduct”, linking it to the idea of “incurable irregularity”. From this theoretical framework, it will propose a contextualized reading of information arising from changes resulting from the Law of Clean Record, carrying out a systematic interpretation of the matter. It is intended, therefore, to propose the criteria to be used by the Courts of Accounts for the formation of the list of responsible, so engaged with the new reality of the Brazilian electoral process.

**Key words:** Court of Accounts. Clean Record Law. Ineligibility.

### **Referências**

AZEVEDO, Roberto. Fora da lista. *Diário Catarinense*, Florianópolis, p. 8, 02 maio 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito eleitoral esquematizado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1.

FÉLIX, Luciene. O mito de Sísifo: o que você faz, enquanto Thánatos não vem?. *Carta Forense*, São Paulo, 02 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/o-mito-de-sisifo---o-que-voce-faz-enquanto-thanatos-nao-vem/7995>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

MANSOLDO, Mary. Lei das fichas limpas: diversidades de entendimentos. *Âmbito Jurídico*, Rio

---

Grande, ano XIII, n. 81, out 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8382](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8382)>. Acesso em: 08 jul. 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade administrativa: reflexões sobre laudos periciais ilegais e desvio de poder em face da Lei federal nº 8.429/92. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 880, 30 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7642>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

REALE, Miguel. Eleição e representatividade. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 40, n. 3, p. 207-211, jul./set. 2001.

REIS, Márlon. Inelegibilidade decorrente da reprovação das contas públicas. *Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*, 04 mar. 2012. Disponível em: <<http://mccpe.blogspot.com.br/2012/03/inelegibilidade-decorrente-da.html>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem a colaboração neste estudo da Auditora Fiscal de Controle Externo Marisaura Rebelatto dos Santos.

<sup>2</sup> E que se refere aos oito anos anteriores à realização da mesma, conforme disposto na alínea "g" do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, com redação dada pela LC nº 135/2010.

<sup>3</sup> Estabelece normas para as eleições.

<sup>4</sup> Estabelece, de acordo com o art. 14, §9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

<sup>5</sup> Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o §9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

<sup>6</sup> CERQUEIRA; CERQUEIRA. *Direito eleitoral esquematizado*, p. 644.

<sup>7</sup> O posicionamento emitido pelo Procurador-Geral foi posteriormente encampado pelo Relator, que proferiu, na oportunidade, uma retificação de voto.

<sup>8</sup> Segundo Carlos Maximiliano, "consiste o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto" (*Hermenêutica e aplicação do direito*, p. 104).

<sup>9</sup> MAXIMILIANO. *Hermenêutica e aplicação do direito*, p. 104-105.

[10](#) Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

[11](#) REIS. Inelegibilidade decorrente da reprovação das contas públicas. *Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*.

[12](#) No qual atuou como Relator e que resultou na declaração de constitucionalidade de várias hipóteses de inelegibilidade introduzidas pela LC nº 135/2010, dentre elas, a que trazemos à baila, atinente à alínea "g" do inciso I do art. 1º.

[13](#) MANSOLDO. Lei das fichas limpas: diversidades de entendimentos. *Âmbito Jurídico*.

[14](#) José dos Santos Carvalho Filho dedica-se ao tema ao tratar da ação de improbidade administrativa, em: *Manual de direito administrativo*, p. 994.

[15](#) No mesmo sentido: AgRg no Ag nº 1.386.249/RJ, 1ª Turma. Rel. Min. Benedito Gonçalves. *DJe*, 13 abr. 2012; REsp nº 1.231.150/MG, 2ª Turma. Rel. Min. Herman Benjamin. *DJe*, 12 abr. 2012; REsp nº 1.264.364/PR, 2ª Turma. Rel. Min. Humberto Martins. *DJe*, 14 mar. 2012.

[16](#) OSÓRIO. Improbidade administrativa: reflexões sobre laudos periciais ilegais e desvio de poder em face da Lei federal nº 8.429/92. *Jus Navigandi*.

[17](#) Como faz referência a ementa do RESPE nº 29.883/SP, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins. *PSESS*, 26 ago. 2004.

[18](#) "[...] Incidência, *in casu*, do entendimento jurisprudencial do e. TSE que prevê a competência da Justiça Eleitoral para, a partir da moldura do acórdão recorrido, analisar a sanabilidade ou não do vício da rejeição de contas. Nesse sentido cito o AgRg nº 29.194, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Informativo-TSE nº 30: '2. 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 (cf. Acórdãos nºs 26.942, Rel. Min. José Delgado, de 29.09.2006; 24.448, Rel. Min. Carlos Velloso, de 07.10.2004; 22.296, Rel. Min. Caputo Bastos, de 22.09.2004)'. (TSE. RESPE nº 29.883/SP, Rel. Min. Felix Fischer. *DJe*, 24 abr. 2009).

[19](#) CERQUEIRA; CERQUEIRA. *Direito eleitoral esquematizado*, p. 644.

[20](#) Veja-se o inteiro teor da notícia veiculada na mídia estadual em: AZEVEDO. Fora da lista. *Diário Catarinense*, p. 8.

O advogado Noel Antônio Tavares de Jesus garantiu na Justiça que o ex-prefeito de Campos Novos Nelson Cruz (PMDB) não figure em nova lista do TCE, encaminhada ao TRE, que lhe tiraria da eleição deste ano. Em 2010, o nome de Cruz aparecia em lista do TCE por suposta rejeição das contas, parecer não acatado na Câmara de Vereadores.

[21](#) Acerca do mito de Sísifo, ou, ainda, "filosofia do absurdo", da obra do filósofo Albert Camus,



Luciene Félix ilustra:

“Clássico na mitologia grega (perdoem a redundância), Sísifo é aquele infeliz que, condenado por Zeus a empurrar uma rocha morro acima, com desgosto, testemunha o rolar da gigantesca pedra, ladeira abaixo. Preso a essa condição, diariamente, o pobre amaldiçoado é obrigado a retomar essa extenuante e infindável tarefa.

Dentre tantas revelações extraídas nesse simbolismo, podemos aventar a luta constante de um trabalho exaustivo, a empreitada infrutífera, cuja perda de tempo revela um ocupar-se em vão.

Devido à falta de entusiasmo e de perspectiva, advém-nos o tédio, a apatia e a angústia, esse extraviar-se a troco de nada, culminando numa nulidade sem saída, à qual só resta resignar-se, enfim, no ‘Absurdo’ que é a existência humana, conforme alerta o filósofo existencialista Albert Camus (1913-1960), em sua obra ‘O Mito de Sísifo’.

No mito, filho de Eólo (vento), Sísifo é um dos quatro grandes criminosos a receber as maiores penalidades infligidas pelos deuses, ou seja, os maiores suplícios. Os outros são Títio, Íxion e Tântalo” (FÉLIX. O mito de Sísifo: o que você faz, enquanto Thánatos não vem?. *Carta Forense*).

[22](#) A exemplo, a redação do art. 1º da Resolução TCU nº 241 que será mais adiante reproduzido.

[23](#) Ou seja, do §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997; e da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, com a redação dada pela LC nº 135/2010.

[24](#) Via de regra, os débitos são apurados, necessariamente, em processos de contas (prestação ou tomada de contas).

[25](#) Na oportunidade, os argumentos trazidos pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira foram acolhidas pelo Ministro-Revisor Benjamin Zymler, e, após deliberação plenária, resultou no Acórdão nº 1.723/2009:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. *considerar válidos os atos praticados inerentes à então Tomada de Contas Especial, retomando sua natureza de Relatório de Auditoria, com fundamento nos princípios da instrumentalidades das formas e da economia processual, os quais suprem a promoção das audiências previstas no art. 43, II, da Lei nº 8.443/1992, tendo em vista que foi assegurado aos responsáveis o direito ao contraditório e à ampla defesa, sem que a forma empregada gerasse qualquer prejuízo a eles; [...]*” (TCU. Tomada de Contas Especial nº TC 013.456/2005-6, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Publ. 06 ago. 2009, grifos nossos).

[26](#) Carreiam-se, ainda, os seguintes julgados, todos do TCU: Acórdão nº 8.673/2011, 2ª Câmara. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 27.09.2011; Acórdão nº 4.204/2010, 2ª Câmara. Rel. Min.-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 03.08.2010; Acórdão nº 2.303, Plenário. Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira. Sessão de 30.09.2009.

[27](#) Estabelece procedimentos para envio da relação de responsáveis que tiveram as contas julgadas irregulares à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral e dá outras providências.

28 “Art. 6º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou o Município respondam, ou que em nome destes assumam obrigações de natureza pecuniária;

II - aqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou do Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal;

IV - todos aqueles que lhes devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;

V - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congêneres, e pela aplicação das subvenções por eles concedidas a qualquer entidade de direito privado;

VI - os herdeiros dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, os quais responderão pelos débitos do falecido perante a Fazenda Pública, até a parte que na herança lhes couber; e

VII - os representantes do Estado ou do Município na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as pessoas jurídicas participem, solidariamente com os membros do Conselho Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade a custa das respectivas sociedades.”

29 Citem-se, ainda, os seguintes acórdãos: AgR-RESPE nº 34.081, Rel. Min. Fernando Gonçalves. Acórdão de 18.12.2008; AgR-RESPE nº 33.888, Rel. Min. Fernando Gonçalves. Acórdão de 18.12.2008; AgRgRO nº 1.208, Rel. Min. Caputo Bastos. Acórdão de 31.10.2006; AgRgRO nº 1.271, Rel. Min. Carlos Ayres Britto. Acórdão de 24.10.2006.

30 REALE. Eleição e representatividade. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, p. 209.

---

### **Como citar este artigo na versão digital:**

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; ANDRADE, Karine de Souza Zeferino Fonseca de. Da elaboração pelos Tribunais de Contas da lista de inelegíveis prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97 a partir do advento da Lei da Ficha Limpa. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 13, n. 149, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=96132>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

**Como citar este artigo na versão impressa:**

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico impresso deve ser citado da seguinte forma:

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; ANDRADE, Karine de Souza Zeferino Fonseca de. Da elaboração pelos Tribunais de Contas da lista de inelegíveis prevista no §5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97 a partir do advento da Lei da Ficha Limpa. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 13, n. 149, p. 9-24, jul. 2013.