



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600090-05.2024.6.02.0017 - São Luís do Quitunde - ALAGOAS

RELATOR: Desembargador NEY COSTA ALCANTARA DE OLIVEIRA

RECORRENTE: COLIGAÇÃO "JUNTOS VAMOS CONTINUAR TRABALHANDO" (MDB, PSB E SOLIDARIEDADE)

Advogados do(a) RECORRENTE: PEDRO HENRIQUE DE OLIVEIRA LINS - AL20246, LYVIA RENATA GALDINO DA FONSECA - AL16299, DANIELA PRADINES DE ALBUQUERQUE MONTE - AL8626-A, CARLOS ANDRE VILELA MOTA - AL18921, FRANCISCO DAMASO AMORIM DANTAS - AL10450-A, RODRIGO DELGADO DA SILVA - AL11152-A

IMPUGNADO: JEAN FABIO BRAGA CORDEIRO

Advogados do(a) IMPUGNADO: FABIO HENRIQUE CAVALCANTE GOMES - AL4801-A, CARLOS CHRISTIAN REIS TEIXEIRA - AL9316, HERMANN DE ALMEIDA MELO - AL6043-A, LUIS CAUBI CAVALCANTE DE SOUZA FILHO - AL17192, RUBENS MARCELO PEREIRA DA SILVA - AL6638-A

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2024. REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (RRC). MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS DO QUITUNDE. CARGO DE PREFEITO. AIRC JULGADA IMPROCEDENTE. SENTENÇA QUE DEFERIU O REGISTRO DE CANDIDATURA. POSSIBILIDADE DE JUNTADA DE DOCUMENTO ENQUANTO NÃO EXAURIDA AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. JURISPRUDÊNCIA DO TSE. EX-PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. VERBA FEDERAL. CONVÊNIO COM A UNIÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). ÓRGÃO COMPETENTE. CONTAS REJEITADAS. IRREGULARIDADES INSANÁVEIS. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADO. INCIDÊNCIA DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA "G", DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO APELO. INDEFERIMENTO DA CANDIDATURA.

Acordam os Desembargadores do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, por maioria de votos, vencido o Desembargador Eleitoral Milton Gonçalves Ferreira Netto, em dar provimento ao Recurso Eleitoral interposto para, reformando a sentença recorrida, julgar procedente a Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura ajuizada e indeferir o Requerimento de Registro de Candidatura do recorrido, JEAN FÁBIO BRAGA CORDEIRO, para concorrer ao cargo de prefeito do município de São Luís do Quitunde/AL, nas Eleições de 2024, em virtude do reconhecimento da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90, nos termos do voto do Relator. Sustentações dos causídicos Daniela Pradines de Albuquerque Monte, Hermann de Almeida Melo e Fábio Henrique Cavalcante Gomes. Parecer oral do representante Ministerial.

Maceió, 23/09/2024

Desembargador Eleitoral NEY COSTA ALCANTARA DE OLIVEIRA

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Eleitoral interposto pela **coligação “JUNTOS VAMOS CONTINUAR TRABALHANDO” (MDB, PSB E SOLIDARIEDADE)** em face da sentença proferida pelo Juízo da 17ª Zona Eleitoral que julgou improcedente AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA e deferiu o requerimento de registro de candidatura de **JEAN FÁBIO BRAGA CORDEIRO** para concorrer ao cargo de prefeito do município de São Luís do Quitunde/AL, nas Eleições de 2024.

Segundo a exordial da AIRC ajuizada, **JEAN FÁBIO BRAGA CORDEIRO** estaria inelegível para o pleito de 2024, em razão da incidência da causa de inelegibilidade prevista no **art. 1º, inciso I, alínea 'g', da LC nº 64/90**. Argumentou-se que o impugnado, no exercício do mandato de prefeito do município de São Luís do Quitunde, no período de 01/01/2009 a 11/12/2009, teve as contas relativas ao seu período de gestão julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União, conforme **Acórdão nº 5272/2019** (Id 10177958), transitado em julgado dia **08/08/2020** (Id 10177959), no âmbito da **Tomada de Contas Especial nº 004.067/2016-9**. Alegou-se, ainda, que a rejeição das contas relativas ao referido convênio atenderia aos requisitos legais para a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea 'g', quais sejam: **a)** rejeição de contas, com imputação de débito e não sancionada exclusivamente com multa; **b)** exercício de cargo ou funções públicas; **c)** irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; **d)** irrecurribilidade da decisão; e **e)** inexistência de provimento judicial que suspenda ou anule a decisão proferida pelo órgão competente.

O eminente Juiz Eleitoral da 17ª Zona julgou improcedente a impugnação, ao argumento de que, diante do que fora decidido pelo TCU, não se mostra possível, como quis demonstrar a impugnante, depreender nota dolosa de improbidade nas irregulares das contas do impugnado, ensejando, assim, a não incidência do **art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90**, e, por consequência, a improcedência da impugnação. Assim, deferiu o registro de candidatura do recorrido.

Em suas razões, a recorrente aduz que estão presentes todos os requisitos

necessários para a configuração da hipótese de inelegibilidade prevista no **art. 1º, inciso I, alínea 'g', da LC nº 64/90**, inclusive o dolo específico, expressamente afastado pelo magistrado de primeiro grau.

Sustenta que: **a)** houve a rejeição de contas, imputação de débito e de multa; **b)** há indicação de responsabilidade ao candidato recorrido por ser o prefeito à época dos fatos; **c)** houve o trânsito em julgado do acórdão em **08/08/2020**; **d)** não existe provimento judicial que suspenda ou anule a decisão do TCU; e **e)** está configurado o ato doloso de improbidade administrativa, uma vez que o gestor realizou pagamentos de despesas sem sua prévia liquidação, violando os **artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64**.

Dessa forma, requer o conhecimento e provimento do recurso para que, reformando-se a sentença recorrida, a AIRC ajuizada seja julgada procedente e pedido de registro de candidatura do recorrida indeferido.

Em contrarrazões, o recorrido assevera que: **a)** a análise técnica da SERUR, em seu item “e.2”, aponta para a existência de culpa em sentido estrito ou conduta culposa (imprudência, imperícia, negligência), não em dolo (quicá específico), o que foi encampado pelo **Acórdão nº 3349/2020 – TCU – 2ª Câmara**, conforme item 3 do voto que o gerou; **b)** que é vedada a Justiça Eleitoral analisar se houve ou não acerto da decisão do órgão constitucionalmente competente, nos termos da **Súmula-TSE nº 41**; e **c)** mesmo que não houvesse a expressa declaração de culpa em sentido estrito – cabalmente demonstrado no processo - não há o que se falar em incidência da inelegibilidade proposta pela recorrente, ante a impossibilidade de se extrair do acórdão do TCU, o dolo concreto e específico exigido pela Lei nº 14.230/2021.

Instada a se manifestar, a Procuradoria Regional Eleitoral opinou pelo provimento do Recurso Eleitoral interposto, indeferindo-se o registro de candidatura de **JEAN FÁBIO BRAGA CORDEIRO**, tendo em vista a incidência da causa de inelegibilidade prevista no **art. 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei Complementar nº 64/90**.

Por meio da petição Id 10182058, o recorrido juntou aos autos parecer emitido pelo Ministério Público do Tribunal do Contas da União (Id 101822059).

Já o recorrente, por meio da petição Id 10183110, requereu o desentranhamento da petição Id 10182058 dos autos, ao argumento de que foi apresentada posteriormente ao parecer exarado pelo Ministério Público Eleitoral e não se trata de documento superveniente. Contudo, ainda assim, manifestou-se sobre o documento apresentado.

Com vista dos autos, a Procuradoria Regional Eleitoral informou que *“não se opõe à juntada do documento novo apresentado pelo recorrido, ao mesmo tempo em que mantém o parecer já oferecido, por seus próprios fundamento e pelo que ora se apresenta”*.

Era o que havia de importante para relatar.

VOTO

Senhores Desembargadores, o recurso é tempestivo e preenche os demais requisitos de admissibilidade, razão pela qual dele conheço.

Inicialmente, quanto ao requerimento de desentranhamento da petição juntada pelo recorrido posteriormente ao parecer exarado pelo Ministério Público Eleitoral, de fato, assiste razão ao recorrente quando afirma que já estava disponível à parte no momento da apresentação de suas contrarrazões ao recurso eleitoral interposto, acostadas aos autos em **11/09/2024**. Contudo, tal documento apenas foi juntado aos autos da **Tomada de Contas Especial TC 004.067/2016-9** em **03/09/2024**, ou seja, após a contestação à impugnação ajuizada.

Além disso, registro que houve o exercício do contraditório ao recorrente, que, inclusive, manifestou-se sobre o documento acostado, ao qual tanto as partes quanto os Membros deste Tribunal têm acesso, já que se encontra disponível no site do TCU, pelo que o desentranhamento requerido não tem qualquer utilidade, razão pela qual penso que o documento questionado deve permanecer nos autos, cabendo a este Regional deliberar se há alguma possibilidade dos fatos trazidos pelo recorrido influenciarem ou não no julgamento deste processo.

Ademais, embora a juntada do documento em questão tenha ocorrido após a apresentação das contrarrazões, a jurisprudência do colendo Tribunal Superior Eleitoral entende que *"é admissível a juntada de documentos enquanto não exaurida a fase ordinária do processo de registro de candidatura, ainda que tal providência tenha sido anteriormente oportunizada"*. Nesse sentido, trago à baila os seguintes precedentes daquela Corte Superior:

Eleições 2018 [...] Registro de candidatura. Cargo de deputado estadual. [...] Comprovação da desincompatibilização. Portaria municipal juntada na instância ordinária. Possibilidade. Afastamento da causa de inelegibilidade. [...] 1. A prova de desincompatibilização do candidato relaciona-se com a demonstração de afastamento de causa de inelegibilidade que, já detectada, impede o deferimento do registro de candidatura, distinguindo-se das demais condições de registrabilidade. [...] 2. **A juntada posterior de documentação faltante, em registro de candidatura, é possível enquanto não exaurida a instância ordinária, ainda que oportunizada previamente sua juntada. Precedentes.** 3. A portaria de desincompatibilização, publicada no Diário Oficial dos Municípios de Roraima [...], encartada aos autos ainda na instância ordinária, é lícita e permite sua análise nesta Instância e a conclusão da efetiva desincompatibilização do candidato. [...].
(TSE - Ac. de 27.11.2018 no AgR-RO nº 060057426, Rel. Min. Edson Fachin) (Grifei).

Eleições 2020. Agravo interno em recurso especial. Registro de candidatura. Vereador. Deferimento na origem. Não incidência da causa de inelegibilidade do art. 1º, II l, da LC nº 64/1990. **Possibilidade de juntada de documentos enquanto não exauridas as instâncias ordinárias. Jurisprudência do TSE. Enunciado nº 30 da súmula do TSE [...] 2. Conforme a**

jurisprudência do TSE, é admissível a juntada de documentos enquanto não exaurida a fase ordinária do processo de registro de candidatura, ainda que tal providência tenha sido anteriormente oportunizada. Precedentes [...].

(TSE - Ac. de 1º.7.2021 no AgR-REspEl nº 060024167, Rel. Min. Mauro Campell Marques) (Grifei).

Prosseguindo, cabe destacar que o objeto em análise cuida de controvérsia acerca da existência dos requisitos aptos a gerar a inelegibilidade de candidato, no caso de contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do **art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90**.

Acerca do tema, a Constituição Federal adotou medida moralizadora, a fim de impedir que cidadãos ímprobos por atos de má gestão pública cometidos em sua vida pregressa, pudessem concorrer a mandatos eletivos. Eis o texto constitucional e o da lei complementar atinente ao tema:

Constituição Federal:

Art. 14. *omissis*

(...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Lei Complementar nº 64/90:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal¹, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

(...)

§ 4º-A. A inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do caput deste artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa.

Outro ponto a destacar é que, nos termos da **Súmula-TSE nº 41**, não cabe a esta Justiça Especializada decidir sobre o acerto ou desacerto de decisões proferidas por outros órgãos ou pelo Tribunal de Contas, aptas a ensejarem em inelegibilidade, mas apenas aferir a existência ou não dos requisitos configuradores da inelegibilidade.

De outra banda, cabe ressaltar que, ao se analisar situação apta a gerar

inelegibilidade, a interpretação a ser feita deverá ocorrer da maneira mais restritiva possível, uma vez que ela restringe o exercício da cidadania plena, assegurada em nossa Constituição Federal, motivo pelo qual, em análise de casos onde paire dúvidas sobre sua real aplicação, deve sempre ser prestigiada a interpretação que melhor aproveita a ampla participação dos cidadãos no processo eleitoral.

Dito isso, nos termos do dispositivo acima transcrito, conclui-se que para a configuração da referida inelegibilidade é necessária a presença **concomitante** dos seguintes requisitos: **1)** rejeição de contas, com imputação de débito e não sancionada exclusivamente com multa; **2)** exercício de cargo ou funções públicas; **3)** irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; **4)** irrecurribilidade da decisão; e **5)** inexistência de provimento judicial que suspenda ou anule a decisão proferida pelo órgão competente.

Da análise dos autos, verifica-se que resta incontroverso que o recorrido, na condição de ex-prefeito do município de São Luís do Quitunde, teve suas contas relacionadas a convênio firmado com a FUNASA rejeitadas, com a imputação de débito e multa, por decisão transitada em julgado do Tribunal de Contas da União, inexistindo qualquer provimento judicial que suspenda ou anule aquela decisão.

Dessa forma, sem delongas, passo a enfrentar a controvérsia contida nos autos referente à presença ou não do requisito irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa apto a gerar a inelegibilidade do recorrido.

Importante consignar que a inelegibilidade ora questionada está fundamentada em Acórdão do TCU que desaprovou a prestação de contas de convênio, nos autos de Tomada de Contas Especial TC 004.067/2016-9, que foi instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde em Alagoas (FUNASA/AL) em desfavor do recorrido, na condição de ex-prefeito do município de São Luís do Quitunde, no período de **01/01/2009 a 11/12/2009**, em face da execução parcial do objeto do Convênio nº 350/2007, firmado com a FUNASA, que previa a execução de ações de melhorias sanitárias.

Em sua defesa, o recorrido argumenta que a condenação imposta pelo TCU não evidencia dolo específico em sua conduta, afirmando, inclusive, que "*o TCU não só afastou o dolo, como reconheceu que a conduta do Recorrido decorreu de culpa em sentido estrito*".

Transcrevo excertos do **Acórdão 5.272/2019-TCU-Segunda Câmara**, proferido em **16/07/2019**, daquilo que julgo pertinente ao deslinde da causa, *in verbis*:

"(...) TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO COM A FUNASA, QUE TINHA POR OBJETO A CONSTRUÇÃO DE MÓDULOS SANITÁRIOS DOMICILIARES. PAGAMENTO POR SERVIÇOS QUE EFETIVAMENTE NÃO FORAM EXECUTADOS. DANO AO ERÁRIO. AUDIÊNCIA. CITAÇÕES SOLIDÁRIAS. REVELIA DE DOIS RESPONSÁVEIS. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA JUSTIFICAR AS IRREGULARIDADES VERIFICADAS NA EXECUÇÃO DA AVENÇA. DÉBITOS SOLIDÁRIOS. MULTAS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

(...)

EXAME TÉCNICO

19. Argumenta ainda que agiu de boa-fé, pois "aplicou os recursos no objeto do

convênio, aumentando a construção dos módulos sanitários de 50 (cinquenta) para 79 (setenta e nove), tendo os mesmos sido construídos sem nenhuma pendência, e realizou a escorreita prestação de contas exigida” (peça 34, p. 8).

20. O entendimento recente deste Tribunal, exemplificado pelo Acórdão 7936/2018-TCU-2ª Câmara, rel. AUGUSTO SHERMAN, é de que é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. **A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva.**

(...)

53. Assumi a Prefeitura de São Luís do Quitunde em 1/1/2013 e ficou no cargo até 10/11/2015, quando foi afastado por decisão do Tribunal de Justiça de Alagoas (peça 5). O TC/PAC 350/2007 vigeu no período de 31/12/2007 a 17/8/2015 (item 4, peça 11), permanecendo em vigor em sua gestão. **No entanto, os pagamentos à empresa contratada ocorreram integralmente no período de 20/3/2009 a 1/3/2010, ou seja, nos mandatos dos Srs. Jean Fábio Braga Cordeiro e Cícero Cavalcante de Araújo (itens 37.3 e 37.10, peça 11). Cabia a esses gestores, ao ordenarem as despesas, ter se certificado previamente de sua regular liquidação, que, no caso, abrangeria a verificação prestação efetiva dos serviços, consoante determinado nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 1964.**

(...)

60. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. **No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a primeira liberação dos recursos ocorreu em 31/12/2008 e o ato de ordenação das citações ocorreu em 22/6/2016, podendo ser aplicada aos responsáveis as multas propostas.**

61. Em face das análises promovidas no Exame Técnico, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Jean Fábio Braga Cordeiro e Cícero Cavalcante de Araújo e pela empresa Eficaz Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 01.590.935/0001-38), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

62. **Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.**

VOTO

13. **Quanto à alegada boa-fé,** o que se tem é que a análise precisa ser feita em termos objetivos, de forma a verificar se na gestão dos recursos públicos

repassados houve a observância dos preceitos legais aplicáveis ao caso. **A Unidade Técnica observou que foram realizados pagamentos no valor de R\$ 553.298,19, sendo o total efetivamente executado de R\$ 441.231,94, havendo por isso ilegalidade, diante da realização de despesas sem a regular liquidação, o que viola os preceitos dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Sendo assim, a partir de análise objetiva, não é possível presumir boa-fé na conduta do responsável, uma vez que não seguiu as normas aplicáveis aos convênios. Como não há necessidade da comprovação de má-fé (dolo) para que haja punição dos responsáveis, e como concretamente o dano ocorreu, este tem que ser ressarcido pelo Sr. Jean Fábio Braga Cordeiro.**

(...)

16. Assim, cabe rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Jean Fábio Braga Cordeiro, e julgar suas contas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c" da Lei 8.443/1992, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

(...)

38. Em relação à prescrição da pretensão punitiva e considerando o que restou disciplinado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, verifico que no caso em exame não ocorreu tal prescrição, uma vez que como os pagamentos irregulares ocorreram em 2009 e 2010 e as citações foram efetuadas em 22/6/2016, não transcorreram os 10 anos previstos na legislação civil. Cabe, pois, a aplicação das multas propostas no presente processo de TCE.

ACÓRDÃO Nº 5272/2019 TCU 2ª Câmara

9.2. rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis Jean Fábio Braga Cordeiro (CPF: 870.740.604-53), ex-Prefeito de São Luís do Quitunde/AL (gestão 01/01/2009 a 11/12/2009), e Cícero Cavalcante de Araújo (CPF 846.808.908-78), ex-Prefeito de São Luís do Quitunde/AL (gestão 12/12/2009 a 04/10/2010), e da empresa Eficaz Construções e Empreendimentos Ltda.;

(...)

9.5. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, irregulares as contas do Sr. Jean Fábio Braga Cordeiro (CPF: 870.740.604-53), ex-Prefeito de São Luís do Quitunde/AL (gestão 01/01/2009 a 11/12/2009), **aplicando-lhe a multa referida no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

9.8. **condenar o Sr. Jean Fábio Braga Cordeiro (CPF: 870.740.604-53), ex-Prefeito de São Luís do Quitunde/AL (gestão 01/01/2009 a 11/12/2009), em solidariedade com a empresa Eficaz Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 01.590.935/0001-38), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde/Funasa, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do**

débito, DATA 10/12/2009, Valor R\$ 40.095,45; (...)." (Grifei)

Por oportuno, transcrevo, também, excertos do **Acórdão nº 3.349/2020–TCU–Segunda Câmara**, proferido em **02/04/2020**, referente ao recurso de reconsideração interposto em face do **Acórdão 5.272/2019-TCU-Segunda Câmara**, do que julgo importante para o julgamento da presente demanda, *in verbis*:

"(...) **SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTRUÇÃO DE MÓDULOS SANITÁRIOS DOMICILIARES. TERMO DE COMPROMISSO. FUNASA. INEXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO INFRINGÊNCIA À AMPLA DEFESA. AUSÊNCIA DE MOTIVOS SUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR O DÉBITO OU AFASTAR A APLICAÇÃO DA PENA DE MULTA. NÃO PROVIMENTO.**

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur) de peça 103, acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peças 104 e 105), contando, ainda, à peça 106, com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (MPjTCU):

(...)

5.7. Já em relação à prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal firmou entendimento de que o prazo prescricional não é de cinco anos, como defende o recorrente, mas sim de dez anos. Esse entendimento decorre do fato de que, como a Lei Orgânica do TCU não previu prazo prescricional para aplicação de pena, o TCU se valeu do disposto no art. 205 do Código Civil (“A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”) para fixar tal prazo, conforme decidido em incidente de uniformização de jurisprudência referente ao julgamento do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues),(...);

(...)

7.1. No mérito, o recorrente argumenta que o débito deve ser desconstituído e a multa a ele aplicada deve ser afastada, pois (peça 95, p. 12-14):

(...)

e) por fim, agiu de boa-fé, não praticou nenhum ato improbo e nenhuma infringência aos princípios da administração pública, não existindo nos autos a comprovação de conduta imoral de sua parte. Além disso, inexistiu enriquecimento ilícito de sua parte ou prejuízo ao Erário.

(...)

7.5. Da reanálise dos argumentos recursais apresentados pelo recorrente, seguem-se os seguintes apontamentos:

a) em que pese ter exercido seu mandato municipal por 11 meses, geriu a integralidade dos recursos repassados e acabou beneficiado pelo critério de distribuição proporcional de débito. Seus sucessores arcaram com o montante de R\$ 69.555,42;

b) não consta dos autos que o recorrente tenha, sequer, requerido a documentação faltante por meio administrativo ou judicial. Incabível a alegação de que não tinha meios de exercer seu direito à ampla defesa nos termos já analisados no item 6 deste Exame;

c) a pendência imputada ao recorrente diz respeito à constatação de

que foram pagos valores, a maior, por obras de MDS's executadas a menor. Para essa imputação não foi apresentado nenhuma justificativa ou novo documento;

d) quanto aos apontamentos referentes à Nota Técnica 21/2015, a unidade técnica de origem, já na proposta de citação do recorrente, rechaçou, de forma suficiente, suas considerações a despeito daquele documento ao apreciar os períodos de gestão de cada ex-prefeito,(...):

(...)

e) com relação às alegações do recorrente de que agiu com boa-fé e de que não há provas nos autos de que agiu com dolo ou de que tenha incorrido em ato ímprobo:

e.1) o fundamento legal para julgamento irregular de suas contas não foi o disposto na alínea “d” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 (“”) de forma que não compete a este Tribunal a comprovação de conduta dolosa;

e.2) a responsabilidade do recorrente é de natureza subjetiva, caracterizada pela sua culpa stricto sensu. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (stricto sensu) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário;

e.3) para fins de eventual redução da multa, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Como no presente caso, a multa se deu com base no art. 57 da LOTCU, sendo proporcional ao débito, sem que haja sua desconstituição não se vê motivo suficiente para a redução da multa aplicada ao recorrente.

(...)

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Jean Fábio Braga Cordeiro, ex-Prefeito Municipal de São Luís do Quitunde/AL (peça 95), contra o Acórdão 5.272/2019-TCU Segunda Câmara, que cuidou de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em face da impugnação parcial de despesas referentes ao Termo de Compromisso TC/PAC 350/2007 (Siafi 635056) de recursos federais repassados ao município para construção de 245 módulos sanitários domiciliares (MSD).

(...)

7. No tocante à prescrição da pretensão punitiva, esta Corte firmou entendimento de que o prazo é de dez anos, nos termos de incidente de uniformização de jurisprudência materializado por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Considerando que a data de depósito dos recursos na conta bancária do Município de São Luís do Quitunde ocorreu em 5/1/2009 e a citação do recorrente, em 25/7/2016, o lapso temporal de menos de oito anos situa-se em patamar inferior ao teto estabelecido na mencionada decisão.

(...)

12. Quanto à questão afeta à conduta do gestor, registro que não há necessidade da comprovação de má-fé ou dolo para que haja punição dos responsáveis. Desse modo, considerando a existência de débito ao erário combinada com o descumprimento das normas aplicáveis ao

convênio e o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e o resultado negativo, não há que se presumir a presença de boa-fé.

(...)

Ante o exposto, uma vez que não procedem as alegações do recorrente, e em consonância com os pareceres emitidos nos autos, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 3349/2020 – TCU – 2ª Câmara

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443, de 1992, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento; (...)" (Grifei)

Cabe registrar que a Lei nº 8.429/92, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, passou a exigir o dolo específico para o fim de configuração do ato de reprovação de contas como ato de improbidade, de forma que só estará configurado o ato doloso de improbidade administrativa apto a gerar a inelegibilidade ora discutida caso seja possível identificar a vontade livre e consciente do gestor de alcançar o resultado ilícito tipificado nos **artigos 9º, 10 e 11 da referida lei**, não bastando a voluntariedade do agente. Portanto, a inelegibilidade por rejeição de contas públicas (**art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64/1990**) exige a presença de dolo específico na conduta do gestor.

Analisando os acórdãos do TCU acima transcrito, adianto que, na minha opinião, resta indiscutível que se encontram presentes todos os requisitos legais para a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea 'g' referida, quais sejam: **(i)** rejeição de contas, com imputação de débito e não sancionada exclusivamente com multa; **(ii)** exercício de cargo ou funções públicas; **(iii)** irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; **(iv)** irrecorribilidade da decisão; e **(v)** inexistência de provimento judicial que suspenda ou anule a decisão proferida pelo órgão competente. **Explico.**

Destaque-se que o Tribunal de Contas da União foi bastante incisivo ao afirmar que *"não há necessidade da comprovação de má-fé ou dolo para que haja punição dos responsáveis"*, concluindo que *"considerando a existência de débito ao erário combinada com o descumprimento das normas aplicáveis ao convênio e o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e o resultado negativo, não há que se presumir a presença de boa-fé"*. Logo, resta claro que o TCU em nenhum momento fez análise quanto à existência ou não de dolo ou culpa na conduta do recorrido, pelo contrário, aquela Corte argumentou que *"análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva"*, bem como que *"inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade"*, motivo pelo qual, repito, decidiu que *"considerando a existência de débito ao erário combinada com o descumprimento das normas aplicáveis ao convênio e o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e o resultado negativo, não há que se presumir a presença de boa-fé"*.

Quanto à alegação do recorrido de que o novo parecer emitido pelo Ministério Público do Tribunal do Contas da União (Id 101822059) demonstraria que a sua condenação pelo TCU se deu em função do reconhecimento da culpa em sentido estrito, corroboro o entendimento do eminente Procurador Regional Eleitoral quando afirma que *"apesar de sua inegável percuciência, o raciocínio não se sustenta por pelo menos três razões: a) o*

parecer do Ministério Público de Contas não muda evidentemente a decisão do TCU que se encontra em vigor; b) aquele parecer em nenhum momento se manifestou – nem precisaria fazê-lo – sobre o caráter anímico da conduta do recorrido; c) uma vez que a análise do TCU é de caráter objetivo, tal como acima demonstrado, não faria qualquer sentido a referência à orientação do Tema de Repercussão Geral 897" (Id 10188235).

Nesse prisma, tendo em vista que o TCU não afastou o dolo da conduta do agente, mas apenas destacou não haver necessidade da sua comprovação para a punição aplicada ao recorrido, resta evidente que cabe a esta Corte Eleitoral, nos termos da Lei nº 14.230/2021, aferir se, no presente caso, configurou-se ou não o dolo específico exigido para a incidência da inelegibilidade ora em análise, decorrente de desaprovação de contas públicas.

Quanto ao tema, a jurisprudência do colendo Tribunal Superior Eleitoral já firmou o entendimento de que *“a apuração do dolo se situa entre os requisitos que habilitam o magistrado eleitoral a exarar juízo de valor concreto, de forma a ampliar a sua cognição, notadamente nas hipóteses em que o acórdão de rejeição de contas for omissivo acerca da ocorrência desses elementos ou sempre que os assentem de forma açodada, sem perquirir as particularidades das circunstâncias”* (TSE, Recurso Extraordinário no Recurso Especial Eleitoral nº 213-21.2016.6.13.0019, Areado-MG, 19ª Zona Eleitoral (Areado), Ministro Luiz Fux, 05/02/2019, p. 23, DJE).

No que se refere à natureza da irregularidade, entendo se tratar do tipo insanável, sobretudo em face do dano ao erário, bem como configuradora de ato de improbidade administrativa. Além disso, como dito pelo Tribunal de Contas da União *"inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade"*.

Pontue-se que o recorrido, além de gerar danos ao erário, descumpriu várias normas aplicáveis ao convênio celebrado com a FUNASA, havendo claro nexo de causalidade entre a sua conduta e o resultado negativo apurado pelo TCU, o que, na minha ótica, já é suficiente para configurar o dolo específico exigido para a incidência da inelegibilidade ora analisada.

Cabe ressaltar, que, nos termos do **Acórdão 5.272/2019-TCU-Segunda Câmara**, o recorrido ordenou despesas com recursos da última parcela do convênio, repassada em **02/09/2009**, cuja prestação de contas não foi integralmente aprovada, sendo que em seu mandato, **entre 1/10/2009 e 10/12/2009**, autorizou pagamentos adicionais que totalizam **R\$ 289.845,75**, os quais foram efetuados à empresa contratada sem o acompanhamento da execução do objeto contratado, o que configura descaso com os recursos públicos e a inobservância ao convênio celebrado com a FUNASA.

Como muito bem pontuado pelo eminente Procurador Regional Eleitoral (Id 10181624), *"ressalte-se que, como observou a unidade técnica no Acórdão 3.349/2020 (item 7.5), em que pese ter exercido seu mandato municipal por 11 meses, o recorrido geriu a integralidade dos recursos repassados. Com efeito, segundo histórico traçado no Acórdão 5.272/2019, os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 20080B910719 e 20090B807862, nos valores de R\$ 180.000,00 e R\$ 360.000,00, emitidas em 31/12/2008 e em 31/8/2009, respectivamente (peça 1, p. 111 e 128). Os recursos foram creditados na conta específica em 8/1/2009 e em 2/9/2009, conforme extratos bancários à peça 1, p. 170 e 186"*.

Observe-se que segundo consta nas decisões do TCU "*a Unidade Técnica observou que foram realizados pagamentos no valor de R\$ 553.298,19, sendo o total efetivamente executado de R\$ 441.231,94, havendo por isso ilegalidade, diante da realização de despesas sem a regular liquidação*", bem como que "*em que pese ter exercido seu mandato municipal por 11 meses, geriu a integralidade dos recursos repassados e acabou beneficiado pelo critério de distribuição proporcional de débito. Seus sucessores arcaram com o montante de R\$ 69.555,42; (...) a pendência imputada ao recorrido diz respeito à constatação de que foram pagos valores, a maior, por obras de MDS's executadas a menor. Para essa imputação não foi apresentado nenhuma justificativa ou novo documento*".

Nesse diapasão, resta evidente que a má gerência dos recursos públicos pelo recorrido, notadamente diante do fato de a empresa contratada ter recebido pagamentos a maior por obras executadas a menor, sobretudo em face da conivência do ordenador das despesas, que não acompanhou as etapas da execução do convênio com o rigor exigido pela lei para a aplicação de recursos públicos, caracteriza a prática de ato ilegal, antieconômico e ilegítimo, assim como falta de zelo para com a coisa pública, motivo pelo qual reitero que entendo configurado dolo específico exigido para a incidência da inelegibilidade ora analisada.

Constata-se que o TCU afirmou que o candidato recorrido, quando foi prefeito de São Luís do Quitunde, praticou conduta que gerou dano ao erário, em face de sua má gestão na aplicação irregular de verbas federais, por não ter fiscalizado a execução do contrato firmado com a empresa responsável pelas obras objeto de convênio, realizando repasses de verbas públicas à empresa contratada de modo injustificado, sem observar, concretamente, o andamento das obras, em desacordo com o que estava previsto no convênio.

Sendo assim, diante dos argumentos utilizados pela Corte de Contas nos acórdãos acima referidos, conclui-se que a conduta do recorrido se amolda ao **art. 10, inciso XI, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)**, que dispõe o seguinte:

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

(...)

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

Nessa linha de raciocínio, penso ser nítido o dolo específico na conduta atribuída ao recorrido, bem como a má-fé e a falta de probidade no trato da coisa pública, porquanto o gestor agiu ciente da antijuridicidade de seu comportamento, ou seja, consciente de que não estava fiscalizando adequadamente as obras que vinham sendo pagas com dinheiro público a maior. Tanto que, em face de suas condutas, as quais geraram dano ao erário, a ele foram imputadas sanções pecuniárias (pagamento de R\$ 40.095,45 e multa de R\$ 10.000,00), tratando-se de falhas graves e insanáveis, caracterizadoras de ato doloso de improbidade administrativa, na medida em que, ao executar o contrato em desconformidade com os termos ajustados, não observou o dever de fiscalização na execução da avença.

Portanto, havendo a conjugação simultânea dos requisitos previstos na legislação de regência, deve incidir a causa de inelegibilidade. Nesse sentido, trago à baila os seguintes

precedentes:

ELEIÇÕES 2022. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. INDEFERIMENTO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. CARACTERIZAÇÃO. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. OMISSÃO NO DEVER DE FISCALIZAÇÃO. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FATO SUPERVENIENTE. NÃO CONFIGURAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. Inexistem omissão, contradição e obscuridade em julgado, alicerçado em fundamentação apta à solução da controvérsia, com a devida entrega da prestação jurisdicional, mas em sentido contrário às pretensões da parte.

2. **A incidência da causa de inelegibilidade disposta no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90 reclama a presença concomitante dos seguintes requisitos: (i) rejeição de contas, com imputação de débito e não sancionada exclusivamente com multa; (ii) exercício de cargo ou funções públicas; (iii) irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; (iv) irrecorribilidade da decisão; e (v) inexistência de provimento judicial que suspenda ou anule a decisão proferida pelo órgão competente.**

3. O advento da Lei nº 14.230/2021 alterou o panorama de incidência da inelegibilidade por desaprovação de contas públicas, passando a ser exigido o dolo específico, em superação ao dolo genérico (RO nº 0601046–26/PE, redator para o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski, PSESS em 10.11.2022).

4. **A omissão do chefe do Poder Legislativo Municipal do seu dever de fiscalizar execução de contrato em desconformidade com os termos ajustados, ainda que firmado em gestão anterior, ensejando dano ao Erário, configura irregularidade insanável, caracterizadora, em tese, de ato de improbidade administrativa mediante dolo específico.**

5. A pendência de recurso inviabiliza a formação da coisa julgada, ainda que posteriormente inadmitido, certificando-se o trânsito em julgado somente após o último pronunciamento do órgão julgador.

6. O exaurimento do prazo de inelegibilidade após a data da eleição não constitui fato superveniente apto a ensejar o deferimento do registro de candidatura. Inteligência da Súmula nº 70/TSE.

7. Recurso ordinário desprovido.

(TSE - Recurso Ordinário Eleitoral 060205129/RJ, Relator Min. Carlos Horbach, Acórdão de 15/12/2022, Publicado em Sessão, data 15/12/2022). (Grifei).

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. RECURSO ORDINÁRIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. INQUÉRITO POLICIAL. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. CARACTERIZAÇÃO. AGRAVO DESPROVIDO.

1. **A tomada de contas especial rejeitada de prefeito que age como ordenador de despesas e que se manteve inerte ao ser instado a comprovar a regular aplicação dos recursos federais transferidos mediante convênio incidem em causa de inelegibilidade, nos termos do disposto na alínea g do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90.**

2. **A irregularidade verificada pela Corte de Contas é insanável,**

porquanto não houve comprovação de que parcela dos recursos recebidos por meio de convênio foi efetivamente aplicada ao fim a que se destinava, afrontando os princípios da Administração e ferindo o interesse público. (...)

(TSE - Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 56108/ES - Acórdão de 13/11/2014 – Rel. Min. MARIA THEREZA ROCHA DE ASSIS MOURA – Publicado em Sessão, Data 13/11/2014). (Grifei).

Nesse contexto, como esclarecido alhures, entendo que a rejeição das contas do recorrido pelo TCU se deu por irregularidade insanável, que configurou ato doloso de improbidade administrativa, uma vez que, de forma consciente e deliberada, no período em que foi gestor da prefeitura de São Luís do Quitunde, causou dano ao erário ao realizar repasses a maior de verbas oriundas de convênio à empresa contratada por obras executadas a menor, ou seja, sem a devida contraprestação.

Ante o exposto, **dou provimento** ao Recurso Eleitoral interposto para, reformando a sentença recorrida, **julgar procedente** a Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura ajuizada e **indeferir** o Requerimento de Registro de Candidatura do recorrido, **JEAN FÁBIO BRAGA CORDEIRO**, para concorrer ao cargo de prefeito do município de São Luís do Quitunde/AL, nas Eleições de 2024, em virtude do reconhecimento da causa de inelegibilidade prevista no **art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90**.

É como voto.

Des. Eleitoral NEY COSTA ALCÂNTARA DE OLIVEIRA
Relator