



Número: **0601035-94.2022.6.17.0000**

Classe: **RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Superior Eleitoral**

Órgão julgador: **Ministro Ricardo Lewandowski**

Última distribuição : **03/11/2022**

Assuntos: **Inelegibilidade - Rejeição de Contas Públicas, Impugnação ao Registro de Candidatura,**

Cargo - Deputado Estadual

Segredo de Justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
LUIZ CABRAL DE OLIVEIRA FILHO (RECORRENTE)	
	FLAVIO BRUNO DE ALMEIDA SILVA (ADVOGADO) VADSON DE ALMEIDA PAULA (ADVOGADO) LUCAS SOARES CAMPOS (ADVOGADO) DELMIRO DANTAS CAMPOS NETO (ADVOGADO) LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO (ADVOGADO) DANIELA MAROCCOLO ARCURI (ADVOGADO) RODRIGO LEPORACE FARRET (ADVOGADO) BRUNA LOSSIO PEREIRA (ADVOGADO) HUMBERTO BORGES CHAVES FILHO (ADVOGADO) DIEGO RANGEL ARAUJO (ADVOGADO)
JEFERSON TIMOTEO DE LIMA (RECORRIDO)	
	HUMBERTO CABRAL VIEIRA DE MELO (ADVOGADO) MARILIA CARVALHEIRA VIEIRA DE MELO (ADVOGADO) ANA CAROLINA DO REGO COSTA FERRAZ (ADVOGADO) LEUCIO DE LEMOS FILHO (ADVOGADO) LEONARDO OLIVEIRA SILVA (ADVOGADO)
Ministério Público Eleitoral (RECORRIDO)	

Outros participantes	
Procurador Geral Eleitoral (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
158382183	18/11/2022 21:03	Decisão	Decisão



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL (11550) Nº 0601035-94.2022.6.17.0000 (PJe) – RECIFE – PERNAMBUCO

RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

RECORRENTE: LUIZ CABRAL DE OLIVEIRA FILHO

ADVOGADOS: DIEGO RANGEL ARAÚJO (OAB/PE 23614-A) E OUTROS

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

RECORRIDO: JEFERSON TIMOTEO DE LIMA

ADVOGADOS: LEONARDO OLIVEIRA SILVA (OAB/PE 21761) E OUTROS

DECISÃO

Trata-se de recurso ordinário eleitoral interposto por Luiz Cabral de Oliveira Filho contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE) pelo qual foi julgada parcialmente procedente a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura – AIRC, com o consequente indeferimento do seu registro ao cargo de deputado estadual nas Eleições 2022, em razão da incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar 64/1990. O acórdão regional recebeu a seguinte ementa:

“REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2022. IMPUGNAÇÃO. INELEGIBILIDADE DO ART 1º, I, “G”, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. CONTAS DE GOVERNO. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO. REJEIÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO PELO TCU. SUSPENSÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. CONDENAÇÃO EM AÇÃO DE IMPROBIDADE SEM SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. PROCEDÊNCIA EM PARTE DA IMPUGNAÇÃO. INDEFERIMENTO DO REGISTRO.

1. Rejeição das contas de governo de ex-Prefeito. Competência da Câmara Municipal. Decisão irrecurável sem decisão judicial vigente que suspenda a eficácia do Decreto Legislativo.
2. Decreto Legislativo fundado em relatório da Comissão de Orçamento e Finanças que analisou o parecer prévio (art. 31, § 2º, da CF1), manifestações de populares (art. 31, § 3º, da CF e Resolução nº 15/2022 da Câmara Municipal) e o desempenho da administração no exercício (art. 209-C do Regimento Interno da Câmara).
3. A discordância da Câmara Municipal com o parecer prévio não afasta a existência de ato doloso de improbidade administrativa. Natureza opinativa. Aplicação da tese de Repercussão Geral nº 835, do TSE.
4. Violação da legislação municipal regente do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais. Transferência de recursos. Retirada de ativos de aplicações com liquidez e



segurança para alocação em fundo de investimentos que não passou por análise do Conselho de Administração. Irregularidade insanável. Configuração do ato de improbidade que se adequa aos ilícitos descritos art. 10, VI e XI da Lei Federal nº 8.429/92.

5. A jurisprudência do TSE, após as alterações feitas pela Lei nº 14.230/2021 à Lei de Improbidade Administrativa, manteve entendimento de que não se exige dolo específico para a verificação da incidência da inelegibilidade inserta no art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990, mas apenas dolo genérico. Presença de dolo, diante da falta de zelo com os valores do instituto de previdência e ausência de fiscalização por parte do gestor máximo da edilidade.

6. A imputação de débito é sanção típica da Corte de Contas, quanto emitir decisão em contas de gestão, que terá eficácia de título executivo. Inteligência do §3º, do art. 71, da Magna Carta. A regra do novel § 4º-A do art. 1º da LC nº 64/90, não tem aplicabilidade em casos de desaprovação de contas de governo pela Câmara Municipal.

7. Incidência da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90.

8. Rejeição das contas de gestão pelo Tribunal de Contas da União. Suspensão da decisão pelo Poder Judiciário que afasta aplicação da causa de inelegibilidade nesse ponto.

9. Vida pregressa do candidato. Condenação transitada em julgado por ato de improbidade administrativa sem condenação à suspensão dos direitos políticos. Ausência de elemento central do tipo eleitoral previsto no art. 1º, I, “I”, da Lei das Inelegibilidades.

10. Procedência em parte da impugnação Registro de candidatura indeferido.” (ID 158333052)

Opostos embargos de declaração e pedido de tutela incidental por Luiz Cabral de Oliveira Filho (ID 158333055 e ID 158333086), o requerimento provisório foi indeferido e os declaratórios foram parcialmente providos, nos seguintes termos:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ELEITORAL EM AIJE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO EMBARGADO. CONHECIMENTO DE FATO SUPERVENIENTE. DEFERIMENTO DO REGISTRO.

1. Fundamentos do recurso devidamente cotejados no acórdão impugnado. Razões de embargos com intenção de rediscussão da matéria.

2. Inexistência de qualquer ponto omissivo, contraditório ou obscuro que imponha a declaração, não tendo os embargos o condão de reabrir a controvérsia.

3. Decisão liminar em sede de Mandado de Segurança tornando eficaz a sentença anulatória da decisão da Câmara Municipal que rejeitou as contas do candidato requerente. Afastamento da inelegibilidade por incidência da ressalva prevista na alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/90, relativa às alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro.

4. Embargos de Declaração conhecidos e parcialmente providos. Deferimento do pedido de Registro de candidatura, em razão do conhecimento de fato superveniente. Retotalização após o trânsito em julgado desta decisão ou mediante determinação do TSE. Art. 53, parágrafo único, da Resolução nº 23.609/2019.” (ID 158333111)

Novos embargos foram opostos, dessa vez por Jeferson Timóteo de Lima (ID 158333122), sendo parcialmente provido, nos seguintes termos:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. OMISSÃO SUPRIDA. NÃO APLICAÇÃO DO EFEITO INFRINGENTE. CONHECIMENTO DE FATO SUPERVENIENTE. PARCIAL PROVIMENTO. DEFERIMENTO DO REGISTRO.

1. Ausência de referência ao pedido de multa por embargos protelatórios na decisão. Omissão sanada. Não configuração do caráter protelatório, diante do conhecimento de fato novo e aplicação de efeitos infringentes para modificação da conclusão inicial da Corte. Provimento em parte.

2. O processo de registro da candidatura o momento no qual se dá a aferição das condições de



elegibilidade e causas de inelegibilidade (art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97). A inelegibilidade em tela se originou do Decreto Legislativo da Câmara Municipal, exarado em data anterior ao pedido de registro de candidatura do embargado. As sucessivas decisões acerca da eficácia da rejeição das contas não constituem causa de inelegibilidade superveniente.

3. As alterações jurídicas referentes às restrições à capacidade eleitoral passiva do candidato devem ser consideradas até a data final para diplomação dos eleitos, marco final para serem estabilizadas as relações jurídicas do processo eleitoral.

4. Restabelecida a decisão de rejeição das contas, a situação jurídica do candidato retorna à situação anteriormente apreciada por esta Corte que, com fulcro no art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90, indeferiu o pedido de registro do embargado.

5. Provimento em parte dos Embargos de Declaração. Restabelecimento os efeitos do Acórdão que indeferiu o registro de candidatura.” (ID 158333140).

Nas razões do recurso (ID 158333146), o recorrente alega, inicialmente, que não incide, na espécie, a causa de inelegibilidade da alínea **g** do art. 1º, I, da Lei Complementar 64/1990, em decorrência da ressalva prevista no § 4º-A do mesmo dispositivo legal.

Afirma que a LC 184/2021 alterou a LC 64/1990 “para excluir da incidência da inelegibilidade da alínea ‘g’ do art. 1º, I, a situação dos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e com condenação exclusiva ao pagamento de multa” (pág. 5 do ID 158333146), hipótese na qual se encaixa o caso dos autos.

Aduz que, embora suas contas de governo da Prefeitura do Cabo de Santo Agostinho, referentes ao exercício de 2017, tenham sido desaprovadas pela Câmara Municipal, sem imputação de débito, o TRE/PE entendeu que a exceção do § 4º-A só se aplicaria ao julgamento das contas de gestão, e não de governo.

Acrescenta que com esse entendimento, a Corte regional “criou hipótese de inelegibilidade pela via pretoriana, consolidando-se restrição a direito fundamental sem amparo na legislação de regência” (pág. 6 do ID 158333146), tendo em vista que a inovação legislativa não diferencia contas de governo e de gestão.

Ressalta que no julgamento do RE 848.826/CE, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de repercussão geral (Tema 835) no sentido de que “a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de GOVERNO quanto as de GESTÃO, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores” (pág. 6 do ID 158333146).

Alega que a desaprovação das contas pela Câmara Municipal em razão de irregularidades ocorridas no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Município do Cabo de Santo Agostinho – CABOPREV, sem que tenham sido mencionadas TCE, burla o devido processo legal constitucional, uma vez que, de acordo com a jurisprudência firmada na seara eleitoral, o parecer prévio funcionaria como condição de procedibilidade para o julgamento em questão.

Assevera que “o relatório utilizado como base para o julgamento das contas pela Câmara Municipal foi calcado no (1) Inquérito da Polícia Federal; (2) Ação Penal movida pelo MPF; e (3) Relatório Complementar da Auditoria Especial nº 1850699-9 (outro processo do TCE)” (pág. 18 do ID 158333146).

Esclarece, quanto ao ponto, que

“(…) no Processo TC nº 18100429-0 – Prestação de Contas Anuais de 2017, o Tribunal de



Contas apenas apurou o equilíbrio financeiro e o equilíbrio atuarial do RPPS; a regularidade dos recolhimentos previdenciários da Prefeitura em favor da autarquia previdenciária municipal CABOPREV; e a adequação das alíquotas de contribuição, concluindo pela regularidade.

A Câmara Municipal, todavia, para refutar o parecer prévio do TCE/PE e rejeitar as contas do Recorrente, levou em consideração um relatório preliminar de auditoria de processo diverso (Processo TC nº 1850699-9), que discute atos de gestão da diretoria da autarquia previdenciária CABOPREV, relativos a aplicações financeiras, o qual ainda está em fase inicial e não foi apreciado pelo TCE.” (pág. 18 do ID 158333146).

Chama a atenção para o fato de que

“a Auditoria Especial do Tribunal de Contas nº 1850699-9, utilizada como fundamento para a rejeição das contas pela Câmara Municipal, ainda está em tramitação e pendente de apreciação pelo órgão competente, (...) o que torna sua inclusão no julgamento pela Casa Legislativa um ato que ultrapassou todos os limites” (pág. 22 do ID 158333146).

Defende, ainda, que não existe atuação dolosa na sua conduta e que a responsabilidade foi presumida pela Corte regional, diante de atos praticados no âmbito da CABOPREV, “entidade com autonomia administrativa e financeira, que possui Diretor-Presidente com ampla competência administrativa, e que se qualifica como ordenador de despesas da instituição” (pág. 24 do ID 158333146).

Pondera, assim, que

“ainda que existisse o alegado dever de fiscalização com contornos absolutos, dele não decorreria atuação dolosa, pois, admitida a hipótese, eventual falta de cuidado no exercício deste múnus importaria em *culpa in vigilando*, pois medidas fiscalizatórias adicionais, presumidamente necessárias, não teriam sido implementadas pela Prefeitura para controle administrativo da autarquia municipal CABOPREV, o que revelaria uma suposta negligência do Chefe do Executivo.” (pág. 30 do ID 158333146).

Por fim, aduz que “(faltou fechar aspas) a exigência de ‘vício insanável que configure ato doloso de improbidade’ (alínea ‘g’ do art. 1º, I, da LC 64/90), deve ser avaliado a partir da disciplina do art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 8.429/92, que exige o fim específico de se “alcançar o resultado ilícito tipificado” (pág. 34 do ID 158333146), superando-se a ideia de que bastaria a demonstração do dolo genérico para a inelegibilidade em análise.

Requer, ao final, “o conhecimento e o provimento do presente recurso ordinário, reformando-se o acórdão regional para assentar a não incidência da inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei 64/90, deferindo-se, em consequência, o registro de candidatura do Recorrente” (pág. 37 do ID 158333146).

Contrarrazões apresentadas (ID 158333149 e ID 158333151).

Os autos foram remetidos a este Tribunal Superior, sem prévio juízo de admissibilidade, nos termos do § 3º do art. 63 da Res.-TSE 23.609/2019.

A Procuradoria-Geral Eleitoral manifesta-se pelo provimento do recurso ordinário, em parecer assim sintetizado:

“Eleições 2022. Deputado Estadual. Recurso ordinário. Ação de Impugnação de Registro de Candidatura. Rejeição de contas. Poder Legislativo municipal.



A Câmara de Vereadores tem competência para julgar contas de governo de Prefeito sem vinculação ao mérito do parecer prévio do Tribunal de Contas, que tem natureza meramente opinativa.

Na espécie, todavia, o julgamento da Câmara Municipal foi realizado com base em inquérito policial, processo-crime e relatório complementar de auditoria especial do Tribunal de Contas ainda em andamento, não guardando relação de pertinência direta com os fatos apurados no parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas de gestão do impugnado no exercício de 2017. O parecer prévio é condição de procedibilidade para o julgamento das contas pelo Poder Legislativo. Precedentes.

Parecer pelo provimento do recurso ordinário.” (ID 158350983).

É o relatório. Decido.

O acórdão regional pelo qual foram julgados os embargos declaratórios foi publicado na sessão do dia 27/10/2022, quinta-feira, e o recurso ordinário foi tempestivamente interposto em 30/10/2022, domingo. A petição está subscrita por advogado constituído nos autos digitais (ID 158332970), bem como estão presentes o interesse e a legitimidade.

Bem examinados os autos, verifico que a insurgência merece prosperar.

Na espécie, a Corte *a quo* indeferiu o registro de Luiz Cabral de Oliveira Filho ao cargo de Deputado Estadual nas Eleições 2022, em razão da incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, **g**, da Lei Complementar 64/1990. Transcrevo, por oportuno, os seguintes excertos do acórdão regional:

“Conforme relatado, a hipótese trata de duas impugnações apresentadas contra o registro de candidatura de LUIZ CABRAL DE OLIVEIRA FILHO, uma pelo Ministério Público Eleitoral e outra apresentada pelo candidato ao cargo de Deputado Estadual Jeferson Timoteo de Lima. Ambos os impugnantes suscitam a incidência da causa de inelegibilidade descrita no art. 1º, I, “g”, da LC 64/90, em face de dois fatos: rejeição de suas contas de governo pela Câmara Municipal e rejeição das contas de gestão pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A impugnação apresentada pelo candidato concorrente acresce a tais fatos a alegação de que a vida pregressa do impugnado o impede de ser candidato, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, diante da quantidade de processos que tramitam contra a sua pessoa. Por último, noticia que uma dessas ações culminou com a condenação em segunda instância reconhecendo a prática de ato de improbidade administrativa no processo nº 0002340-11.2009.8.17.0370.

Passo a apreciar cada um dos fatos que supostamente obstaculizam o presente registro:

1. Causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da LC 64/90 – Rejeição das contas de governo pela Câmara Municipal:

[...]

1.1 Decisão irreversível de rejeição de contas, emanada de órgão competente:

De acordo com os impugnantes, a Câmara Municipal do Cabo de Santo Agostinho, em 18/07/2022, julgou irregulares as contas públicas do candidato, na qualidade de Prefeito, referentes ao exercício financeiro de 2017, por meio do Decreto Legislativo nº 1/2022.

[...]

É incontroverso que a Câmara Municipal rejeitou as contas do pretense candidato, por meio do Decreto Legislativo nº 1/2022, que “Dispõe sobre a desaprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho, exercício Financeiro de 2017, Processo TC nº 18100429-0, com anotação de ato de improbidade ad



inistrativa e dano ao erário sob responsabilidade do ex-gestor, o senhor Luiz Cabral e Oliveira.”

É sabido que os efeitos da decisão irrecorrível do órgão competente – no caso, a Câmara Municipal – só podem ser afastados ou anulados pelo Poder Judiciário.

Muito embora a contestação do impugnado suscite a anulação da decisão da Câmara Municipal por meio da sentença exarada no Mandado de Segurança Cível nº 0010768-39.2022.8.17.2370, há notícia nos autos de concessão de decisão antecipatória dos efeitos da tutela recursal pela 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça, no processo nº 0015412-20.2022.8.17.9000, nos seguintes termos:

‘Isto posto, DEFIRO O PEDIDO, para atribuir efeito suspensivo ativo ao Recurso de Apelação em Mandado de Segurança interposto, até que sobrevenha o julgamento da Apelação.

Determino, outrossim, que a Apelação interposta contra a sentença proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 0010768-39.2022.8.17.2370 seja distribuída de forma vinculada ao presente requerimento, com a consequente prevenção deste Juízo.’

Dessa forma, permanece hígida e em plena eficácia a decisão do Poder Legislativo Municipal.

1.2 Existência de irregularidade insanável e configuração de ato doloso de improbidade administrativa:

[...]

O Tribunal de Contas de Pernambuco - TCE/PE, no processo nº 18100429-0, de relatoria do Conselheiro Carlos Porto, analisou a prestação de contas de governo de Luiz Cabral de Oliveira Filho, na condição de Prefeito do Município do Cabo de Santo Agostinho, e concluiu pela sua aprovação com ressalvas (id. 29262796).

O relatório do setor técnico do TCE analisou os tópicos mínimos necessários à emissão do parecer prévio, de acordo com o artigo 86, §1º, III, da Constituição Estadual e artigo 2º, II, da Lei nº 12.600/2004, sendo eles: gestão orçamentária, gestão financeira e patrimonial, repasse de duodécimos à câmara de Vereadores, gestão fiscal, gestão da educação, gestão da saúde, gestão do regime próprio de previdência e transparência pública.

Após a defesa do prestador de contas, a Corte de Contas considerou comprovado o recolhimento integral das contribuições devidas ao RGPS e ao RPPS, afastando o apontamento do setor técnico nessa matéria e mantendo apenas duas irregularidades:

- Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores superior ao valor permitido na LOA, atingindo o montante de R\$ 75.254,27, importância equivalente a 0,27% acima do limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal.

Tal diferença no repasse teve percentual considerado pouco significativo, sem gravidade para macular as contas.

- Utilização irregular de recursos do Plano Previdenciário para cobrir insuficiência financeira do Plano Financeiro do RPPS, no montante de R\$ 1.207.917,95, contrariando o §2º do art. 21 da Portaria MPS nº 403/20081.

O relator consignou que essa irregularidade não configuraria, isoladamente, gravidade suficiente para provocar a rejeição das contas de governo.

Após o recebimento do parecer prévio, a Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal apresentou relatório que opinou pela rejeição das contas de governo do gestor, em razão de irregularidades ocorridas no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Município do Cabo de Santo Agostinho – CABOPREV.

Da leitura do relatório que fundamentou tal decisão, observei que a Câmara ponderou o conteúdo do parecer prévio (art. 31, § 2º, da CF2), algumas manifestações de populares (art. 31, § 3º, da CF3 e Resolução nº 15/2022 da Câmara Municipal) e, ainda, a análise do desempenho da administração no exercício (art. 209-C do Regimento Interno da Câmara). Sobre este último



tópico, pontuo o texto do citado Regimento Interno:

[...]

Na análise do desempenho da administração no exercício de 2017, a **Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara discordou do disposto no parecer prévio especificamente no tocante à gestão da previdência própria dos servidores (RPPS) do Município, por não ter a Corte de Contas indicado irregularidades na gestão financeira do Instituto de Previdência Social dos Servidores.**

[...]

Afere-se que **o referido relatório fundamentou-se em dados do Inquérito da Polícia Federal, da Ação Penal movida pelo Ministério Público Federal contra o ex-Prefeito, ora impugnado, e em Relatório Complementar da Auditoria Especial nº 1850699-9, ainda em tramitação e pendente de apreciação pelo Tribunal de Contas, e aponta um efetivo dano ao erário de R\$ 88.039.127,07 (oitenta e oito milhões, trinta e nove mil, cento e vinte e nove reais e sete centavos), em decorrência de aplicações financeiras ilegais dos ativos da CABOPREV nos fundos TERRA NOVA.**

O Decreto nº 01/2022, em seu art. 1º, parágrafo único, expressamente consigna que a rejeição das contas de governo do então Prefeito teve como fundamento a identificação de atos dolosos de improbidade administrativa tipificados no art. 10, VI, IX, X e XI, da LIA, com configuração de dano ao erário.

Diante desses contornos fáticos, argumentou o impugnado que a decisão da Câmara Municipal resta eivada de vícios e não teria o condão de fazer incidir a inelegibilidade descrita na suprarreferida alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/90, sob os seguintes fundamentos:

a) Análise das contas de governo ignorando o parecer prévio e baseada em fato estranho ao parecer prévio:

Defendeu o impugnado que a rejeição das contas de governo pela Câmara Municipal carece de condição de procedibilidade, uma vez que ignora o Parecer Prévio do TCE/PE.

Tenho que tal argumento não merece prosperar. De início, é necessário ressaltar que **o Decreto nº 01/2022 da Câmara Municipal do Cabo de Santo Agostinho não ignorou o parecer prévio, como afirmou o impugnado, mas discordou de suas conclusões com relação à gestão do ex-Prefeito do regime de previdência própria dos servidores do Município.**

Além de ter sido analisado e referido no Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças daquela Casa Legislativa, o parecer prévio foi lido no momento do julgamento da prestação de contas do ex-Prefeito, conforme se denota da Ata da Reunião Extraordinária, constante dos autos no id. 29262790, fl. 23.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do já citado Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, fixou o entendimento de que o papel do Tribunal de Contas é apenas de auxiliar o Poder Legislativo Municipal, emitindo Parecer Prévio pela aprovação ou desaprovação das contas do Prefeito, o qual somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos Vereadores. Observe-se que no caso sob foco a rejeição do Parecer Prévio ocorreu à unanimidade dos Vereadores.

Dessa forma, **não obstante seja a emissão de Parecer Prévio pelo TCE uma condição de procedibilidade para o julgamento da prestação de contas do chefe do Poder Executivo, tal documento tem natureza opinativa, ao qual o órgão competente para o julgamento das contas não está adstrito.**

Ressalto, nesse ponto, que não se está aqui a ponderar o acerto ou desacerto da decisão da Câmara Municipal, mas o fato de não ter seguido as conclusões do TCE, o que tem sido utilizado na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral como um indício de ausência de ato doloso de improbidade administrativa. Nesse sentido:

[...]

No mesmo sentido enumero os seguintes precedentes: TSE, RECURSO ESPECIAL



ELEITORAL nº 060033882, Acórdão, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 161, Data 31/08/2021; Recurso Especial Eleitoral nº 10491, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Data 29/06/2018.

Nesse ponto, é necessário trazer a lume um importante detalhe em comum dos citados precedentes: a não concordância da Câmara Municipal com o parecer prévio não afasta, por si só, a existência de ato doloso de improbidade administrativa.

Em todos os casos acima arrolados e por mim analisados no seu inteiro teor, a Corte Superior Eleitoral adentrou as razões que levaram os órgãos legislativos em questão a desaprovar as contas de governo dos Chefes do Executivo, sendo a não concordância um dos elementos sopesados para a verificação da ausência de ato de improbidade.

O impugnado sustentou, ademais, que a Câmara Municipal incluiu na apreciação das contas de governo de 2017 matéria que sequer foi apreciada no Parecer Prévio do TCE, as aplicações financeiras realizadas pela previdência própria do Município.

Em verdade, além de analisar o Parecer Prévio do TCE/PE, a Câmara apreciou o desempenho da administração no exercício, sob um prisma mais amplo do que a averiguação do TCE, que, de acordo com a própria decisão da Corte de Contas, se ateu ao mínimo necessário para auditoria das contas de gestão, tendo o relator ressalvado que:

‘Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.’

Os acontecimentos envolvendo a CABOPREV, diante de sua relevância social e consequências para a edilidade, não poderiam ser ignorados na fiscalização do Município, mediante controle externo da Câmara.

Além disso, **na decisão da Câmara Municipal houve um aprofundamento de tema que não foi estranho ao Parecer Prévio, acerca da gestão do regime próprio de previdência, não obstante se funde em elementos que extrapolam a análise geral realizada pelo TCE.**

Não desconheço que o TSE, em julgados dos anos de 2017 e 2018, já desconsiderou decisões do Legislativo Municipal que se fundamentavam em elementos que ultrapassaram o âmbito do Parecer Prévio do Tribunal de Contas, todavia, se o Supremo Tribunal Federal, na já citada decisão do RE 848.826, de agosto de 2017, consignou que a Câmara não está adstrita ao Parecer Prévio e pode afastá-lo mediante *quorum* qualificado, é certo que seu julgamento pode se basear em outros elementos que extrapolem o âmbito da análise técnica do TCE, desde que também sejam ponderadas as razões do Parecer da Corte de Contas.

Fixadas estas premissas, passo à verificação da existência de ato doloso de improbidade administrativa.

Como já mencionado, no caso em análise, o relatório da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara consignou a existência de ato de improbidade diante da transferência de ativos no montante de R\$ 88.039.127,07 (oitenta e oito milhões, trinta e nove mil, cento e vinte e nove reais e sete centavos), de forma irregular, desrespeitando “princípios, formalidades, prazos, análises e discussões do Conselho de Administração da CABOPREV”, uma vez que determinou a retirada dos valores de fundos de investimento da Caixa Econômica Federal e transferiu para os fundos TERRA NOVA.

Acrescentou a Comissão de Orçamento e Finanças que a aplicação desrespeitou os termos da Lei Municipal nº 2.273/2005, vigente em 2017, que dispunha:

[...]

Dessa forma, patente foi a violação da norma na transferência de tais recursos, retirando-os de aplicações com liquidez e segurança para um fundo de investimentos que não



passou por análise do Conselho de Administração.

Tal conduta, no meu sentir, se adequa aos ilícitos descritos no art. 10 da Lei Federal nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa:

‘Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

(...)

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

A irregularidade se afigura insanável e ensejou dano à administração pública municipal e aos beneficiários da CABOPREV, na medida em que os ativos financeiros da instituição foram movimentados, ao largo das disposições legais municipais, sendo realizada operação de crédito carente de segurança econômico-financeira.

[...]

O Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças fez referências, ainda, à Nota Técnica expedida após a defesa do ex-Prefeito nos autos da Auditoria Especial nº 1850699-9, apontando a **responsabilidade do Prefeito Municipal na gestão máxima dos recursos previdenciários dos servidores da edilidade, mesmo diante de delegação de competências.**

Assim, **não obstante o impugnado alegue não ser o ordenador de despesas do Instituto de Previdência do Município, uma vez que é gerido por seu(sua) Diretor(a)-Presidente, o Prefeito, como gestor máximo, possui o dever de fiscalizar as movimentações financeiras da Previdência Própria dos servidores.**

Mesmo que não seja possível precisar, no presente momento, qual o nível de ingerência do impugnado na decisão de realocar os recursos da CABOPREV sem o cumprimento das formalidades legalmente exigidas, clara é a falta de zelo com os valores do Instituto e a ausência de fiscalização por parte do gestor máximo da edilidade, o que denota, no meu sentir, a presença do elemento volitivo.

Mesmo que assim não entenda esta Corte, é de se ressaltar que, apesar das alterações feitas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa, a jurisprudência do TSE continua firme no sentido de que, para efeitos de verificação da incidência da inelegibilidade inserta no art. 1º, I, “g”, da LC n.º 64/1990, não se exige dolo específico, mas apenas o dolo genérico.

Nesse sentido, cito recente precedente do Tribunal Superior Eleitoral cuja análise se deu em data posterior às alterações feitas na LIA:

[...]

Em conclusão, destaco que as contas de governo do impugnado foram rejeitadas por órgão competente, o qual analisou não somente achados do Parecer Prévio, mas também o desempenho da administração no exercício, constante do Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças, de acordo com o art. 209-C do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Na decisão, há expressa anotação de que as transferências de aportes do Instituto de Previdência não cumpriram os ditames legais e configuraram ato doloso de improbidade administrativa, que gerou ao erário o dano de R\$88.039.129,07 (oitenta e oito milhões, trinta e nove mil, cento e vinte e nove reais e sete centavos).

b) ausência de imputação de débito:

Necessária, ainda, a análise da inovação legislativa trazida à matéria da inelegibilidade pela Lei Complementar nº 184/2017, que incluiu o § 4º-A ao art. 1º da LC nº 64/90, segundo o qual:



‘§ 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.’

O Ministério Público Eleitoral, em sua impugnação, apresentou interessante questão, relativa à aplicabilidade exclusiva da referida norma às contas de gestão, pois é somente nessa seara que haveria a possibilidade de imputação de débito e sanção.

Como bem pontuou o *parquet*:

‘Assim, em se tratando de contas de gestão, é possível a reparação do dano eventualmente causado ao erário e imposição de multa por meio de decisão da Corte de Contas. O mesmo não se pode dizer em relação às contas de governo, pois se trata de descumprimento de regras gerais orçamentárias, o Tribunal de Contas emite parecer (não é decisão), e “a Câmara de Vereadores não pode imputar débito ao prefeito’.

De fato, a estruturação constitucional do regime de fiscalização das contas públicas separa o julgamento político das contas de governo dos chefes do Executivo, mediante a apreciação da Corte de Contas (CF, art. 71, I), do julgamento técnico das contas de gestão dos ordenadores de despesas (CF, art. 71, II).

A imputação de débito é uma sanção típica da Corte de Contas, quanto emitir decisão que terá eficácia de título executivo, nos termos do §3º, do art. 71, da Magna Carta. Na análise de contas de governo, o Tribunal de Contas emite parecer prévio, não decisão.

À Câmara Municipal não cabe imputar débito na apreciação das contas de governo, por ausência de previsão legal, e, uma vez rejeitadas as contas, apesar de poder indicar possível prejuízo ao erário, não declarará um dever de ressarcir o erário.

Caso entenda esta Casa por aplicar o § 4º-A às contas de governo, restará inviabilizada a caracterização da causa de inelegibilidade da alínea g, I, do art. 1º da LC nº 64/90 para todos os casos de rejeição de contas de governo.

[...]

A matéria é nova e ainda pouco apreciada pelas Cortes Eleitorais.

Reiterados são os julgados do TSE no sentido de afastar a incidência da causa de inelegibilidade, caso a Corte de Contas aplique apenas a penalidade de multa diante da constatação de irregularidade. No entanto, tal entendimento refere-se ao julgamento das contas de gestão pelo TCE e TCU.

[...]

2. Causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da LC 64/90 – Rejeição das contas de gestão pelo Tribunal de Contas da União:

Conforme relatado, ambos os impugnantes noticiaram que o candidato teve suas contas rejeitadas por irregularidade que configura ato doloso de improbidade administrativa em decisão definitiva do Tribunal de Contas da União - TCU, nos autos da Tomada de Contas Especial TC 027.500/2018-7, relativamente a despesas pagas com recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), ocasião na qual foi-lhe imputado débito no valor de R\$ 269.964,09 (duzentos e sessenta e nove mil, novecentos e sessenta e quatro reais e nove centavos), valor atualizado até 12/09/2018) e multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

[...]

O candidato obteve, perante a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, decisão que suspendeu a eficácia do Acórdão n 38/2021, no âmbito do Processo TC 027.500/2018-7, do Tribunal de Contas da União, até o deslinde final da ação principal, por entender configurada a prescrição quinquenal em relação às contas do ex-gestor público municipal para a gestão 2009-2012.

[...]

Em conclusão, suspensa a decisão que rejeita as contas de gestão do candidato, despidiendá é



a análise dos demais elementos contidos na alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/90, inexistindo óbice à elegibilidade do candidato registrando nesse particular.

3. Vida pregressa do candidato – condenação por improbidade administrativa no processo nº 0002340-11.2009.8.17.0370:

[...]

Assim, o fato de existirem vários processos contra o candidato, pendentes de decisão em segunda instância, em nada interfere em sua elegibilidade, sendo necessária a comprovação do preenchimento de todos os elementos contidos nas alíneas da norma complementar.

Especialmente no tocante à condenação pela prática de ato de improbidade administrativa no processo nº 0002340-11.2009.8.17.0370, verifiquei que o acórdão exarado pela 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Pernambuco na Apelação Cível nº 423659-9, que condenou o impugnado pela prática de ato doloso de improbidade descrito nos arts. 10, VIII, e 11, da Lei nº 8.429/1992 foi mantido pelo Superior Tribunal de Justiça e transitou em julgado em 16/06/2020.

No entanto, é de se ressaltar que não é qualquer condenação por ato de improbidade administrativa que tem como consequência a imputação da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, alínea “I”, da Lei das Inelegibilidades, mas somente aquelas condenações à suspensão dos direitos políticos. Eis a norma em comento:

[...]

CONCLUSÃO:

Nada obstante, a par da suspensão da decisão do Tribunal de Contas da União e da insubsistência da alegação relativa à vida pregressa do pretendo candidato, **restou configurada a hipótese de inelegibilidade descrita no art. 1º, I, alínea “g”, da LC nº 64/90 diante do julgamento de suas contas de governo pela Câmara Municipal do Cabo de Santo Agostinho, em 18/07/2022, por meio do Decreto Legislativo nº 1/2022.**

Diante de todas as razões fáticas e jurídicas expostas, voto pela procedência da impugnação ofertada pela Procuradoria Regional Eleitoral e pela procedência parcial da impugnação proposta por Jeferson Timoteo de Lima e, via de consequência, com fulcro no art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90, por **indeferir o pedido de registro de candidatura de LUIZ CABRAL DE OLIVEIRA FILHO para concorrer ao cargo de Deputado Estadual nas Eleições 2022.** (ID 158333051, grifei)

De acordo com os autos, é fato incontroverso que o candidato teve as suas contas da Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho, referentes ao exercício Financeiro de 2017, desaprovadas pela Câmara Municipal.

Nos termos do acórdão regional, apesar da sugestão, pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, pela aprovação com ressalvas das contas de governo, a Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal opinou pela rejeição das referidas contas, em razão de irregularidades ocorridas no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Município do Cabo de Santo Agostinho – CABOPREV.

O recorrente alega as irregularidades relacionadas à CABOPREV –que serviram de fundamento para a desaprovação das contas pela Câmara Municipal – não foram objeto de análise da Corte de Contas, contrariando a jurisprudência desta Corte Eleitoral, segundo a qual, o parecer prévio funcionaria como condição de procedibilidade para o julgamento em questão, sob pena de burla ao devido processo legal constitucional.

De fato, verifico que o Tribunal *a quo* admite que o TCE não indicou irregularidades na gestão financeira do Instituto de Previdência Social dos Servidores e que o relatório elaborado pela Câmara Municipal se fundamentou “em dados do Inquérito da Polícia Federal, da Ação Penal movida pelo Ministério Público Federal contra o ex-Prefeito, ora impugnado, e em Relatório



Complementar da Auditoria Especial nº 1850699-9, ainda em tramitação e pendente de apreciação pelo Tribunal de Contas” (ID 158333051).

Nesse sentido, fez constar, ainda, que “além de analisar o Parecer Prévio do TCE/PE, a Câmara apreciou o desempenho da administração no exercício, sob um prisma mais amplo do que a averiguação do TCE, que, de acordo com a própria decisão da Corte de Contas, se ateve ao mínimo necessário para auditoria das contas de gestão” (ID 158333051), a justificar a decisão fundamentada em elementos que extrapolam a análise contida no parecer prévio.

Quanto ao ponto, saliento que “a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas constitui etapa necessária ao julgamento de ajuste contábil de prefeito pela Câmara Municipal”, cuidando-se de “requisito de procedibilidade que, a teor do art. 31, § 2º, da CF/88, integra rol de garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa” (AgR-REspEI 39-08/ES, Rel. Min. Jorge Mussi).

Este Tribunal Superior também já se manifestou em caso análogo ao dos autos, para afastar a inelegibilidade da alínea **g** fundamentada em desaprovação de contas pela Câmara Municipal com base em irregularidade não apreciada pelo parecer prévio da Corte de Contas, mas, sim, em auditoria complementar ainda não concluída. Confira-se:

“ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO. PREFEITO. INDEFERIMENTO. REJEIÇÃO DE CONTAS. DECRETO DA CÂMARA DOS VEREADORES. VÍCIOS ENSEJADORES DA DESAPROVAÇÃO QUE NÃO CONSTAM DO PARECER PRÉVIO EXARADO PELA CORTE DE CONTAS. ULTRAJE AO PROCEDIMENTO CONSTITUCIONAL. PARECER PRÉVIO QUE SE QUALIFICA JURIDICAMENTE COMO CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE CONSTITUCIONAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS (CRFB/88, ART. 31, § 2º). INIDONEIDADE DO TÍTULO NORMATIVO APENAS E TÃO SOMENTE PARA EXAMINAR A EXISTÊNCIA IN CONCRETO DOS ELEMENTOS FÁTICO-JURÍDICOS DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA G, DA LC Nº 64/90. RECURSO ESPECIAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

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

2. A estrita observância às regras constitucionais sobressai como pressuposto procedimental de validade dos títulos normativos e administrativo (i.e., Decreto Legislativo ou aresto da Corte de Contas) para fins eleitorais, com vistas a autorizar o exame, em sede de impugnação de registro de candidatura, dos pressupostos fático-jurídicos encartados no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90.

3. O Decreto Legislativo, quando editado em dissonância com o *due process of law*, produz todos os seus efeitos jurídicos, dado que à Justiça Eleitoral é defeso imiscuir no mérito do pronunciamento, ressaltando-se, porém, os reflexos na seara eleitoral, máxime porque título exarado em desconformidade com a Constituição da República não ostenta idoneidade para restringir o exercício do *ius honorum* dos cidadãos.

4. O parecer prévio exarado pela Corte de Contas qualifica-se juridicamente como condição de procedibilidade para o julgamento das contas do Chefe do Executivo local pelo Poder Legislativo, ex vi do art. 31, § 2º, da CRFB/88.

5. O tólos subjacente ao arranjo normativo engendrado pelo constituinte reside no fato de ser o Tribunal de Contas, e não o Poder Legislativo, o órgão dotado de maior expertise para emitir juízos técnicos sobre as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo.



6. É que as Cortes de Contas, ao contrário da Câmara municipal, possuem um quadro técnico, com auditores qualificados e know-how em contabilidade e finanças públicas, economia e estatística, que poderão auxiliar o trabalho dos Conselheiros, em especial examinando com acuidade as informações apresentadas, de maneira a potencializar as irregularidades e ilegalidades nas contas prestadas.

7. No caso *sub examine*,

a) A controvérsia travada nos autos cinge-se em perquirir se as irregularidades verificadas pela Câmara Municipal de Ariranha/SP que deram azo à desaprovação das contas do Recorrente alusivas ao exercício financeiro de 2011 (i.e., realização de despesas com a Comissão Municipal de Carnaval, autorizada pela Lei Municipal nº 2.332/11, no valor de R\$100.000,00, sem procedimento licitatório, e realização de despesas fracionada para a compra de óculos no total de R\$ 83.324,00) amoldam-se, ou não, aos pressupostos fáticos configuradores da inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90.

b) A Câmara Municipal de Ariranha/SP desaprovou as contas do Recorrente, alusivas ao exercício financeiro de 2011, editando o Decreto Legislativo nº 002/2013, ancorado no fato de que "houve despesas realizadas sem o competente processo licitatório e delas originaram prejuízos ao erário público [sic]", ex vi de seu art. 1º (fls. 52).

c) Todavia, aludidas irregularidades não restaram analisadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que, em seu parecer favorável à aprovação das contas, propôs expressamente a formação de autos suplementares para, aí sim, apurar os indigitados vícios (fl. 73).

d) Como consectário, a deliberação da Câmara Municipal, ao desconsiderar a determinação técnica do TCE/SP, não observou o imperativo constitucional que qualifica o parecer prévio exarado pela Corte de Contas como condição de procedibilidade para o julgamento das contas do Chefe do Executivo local pelo Poder Legislativo, a teor do art. 31, § 2º, da CRFB/88.

e) Portanto, a deliberação resultante do julgamento das contas do Recorrente, alusivas ao exercício de 2011, levada a efeito pela Câmara dos Vereadores do Município de Ariranha/SP, se afigura inidônea para fins eleitorais, em virtude da desobediência à condição de procedibilidade estatuída na Constituição da República, circunstância que, a meu sentir, obsta qualquer análise relativa ao exercício do *ius honorum* do pretense candidato

8. *Ex positis*, dou provimento ao recurso especial, para deferir a candidatura de Joamir Roberto Barboza ao cargo de Prefeito do Município de Ariranha.”

(REspEI 125-35/SP, Rel. Min. Luiz Fux).

De igual forma, trago os seguintes julgados:

“EMENTA ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. INDEFERIMENTO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, G E L, DA LC Nº 64/90. DOCUMENTAÇÃO JUNTADA AOS AUTOS. DECRETO DE JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS. IRRELEVÂNCIA. IMPUGNAÇÃO FUNDADA EM DECRETO RELATIVO A AUDITORIA ESPECIAL. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA Nº 27/TSE. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. INTUITO DE REJULGAMENTO DO CASO. CARATÉR PROTELATÓRIO. AUSÊNCIA. AFASTAMENTO DA MULTA. MÉRITO. I) INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, L, DA LC Nº 64/90. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO DOLOSO. DANO AO ERÁRIO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. CONCOMITÂNCIA. INOCORRÊNCIA. NÃO INCIDÊNCIA. REFORMA DO ACÓRDÃO REGIONAL. INTERPRETAÇÃO ESTRITA. DIREITO FUNDAMENTAL À ELEGIBILIDADE. IN DUBIO PRO SUFRAGIO. II) ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS POR DECRETO LEGISLATIVO MUNICIPAL. ATO DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO PARECER PRÉVIO EXARADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE. ART. 31, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INELEGIBILIDADE AFASTADA. PROVIMENTO.



[...]

15. Nos termos do quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 848.826/CE e nº 729.744/MG, sessão de 17.8.2016, sob regime de repercussão geral, o exame das contas de gestão e de governo de chefe do Poder Executivo é da competência exclusiva da Câmara Municipal, hipóteses em que a atribuição da Corte de Contas cinge-se à emissão de parecer prévio.

16. Em que pese o seu caráter opinativo, a higidez do parecer prévio afigura-se indispensável para o controle político das contas ante a sua condição de procedibilidade para o julgamento das contas pela Câmara Municipal, em consonância com o art. 31, § 2º, da Constituição Federal. Precedentes.

17. A despeito de a eficácia do parecer do TCE encontrar-se suspensa por decisão judicial proferida pela Justiça Comum, a Câmara Municipal apreciou as contas para julgá-las desaprovadas, em completa inobservância da condição de procedibilidade estatuída na Constituição Federal, situação que caracteriza o Decreto Legislativo nº 017/2017 da lavra da Câmara dos Vereadores de Tuparetama/PE inidôneo para fins eleitorais, razão pela qual não incide a causa de inelegibilidade prevista no art. 1, I, g, da LC nº 64/90.

18. Recurso especial provido para afastar a multa imposta ao recorrente, com base no art. 275, § 6º, do Código Eleitoral, e, no mérito, deferir o registro de Domingos Sávio da Costa Torres para o cargo de prefeito do Município de Tuparetama/PE nas eleições de 2020.”
(REspEI 0600188-53/PE, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, grifo nosso).

“AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS.

1. Agravos regimentais interpostos contra *decisum* monocrático em que se proveu o recurso especial do ora agravado - Prefeito de Laranjeiras/SE eleito em 2016 - para restabelecer sentença de deferimento da candidatura por não incidir a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90 (rejeição de contas públicas).

2. Quatro circunstâncias independentes impõem manter o registro, cingindo-se a controvérsia aos efeitos do decreto legislativo da Câmara Municipal em que rejeitadas as contas do agravado como Prefeito no exercício de 2001 (DL 3/2015).

PARECER PRÉVIO. TRIBUNAL DE CONTAS. CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE. ART. 31, § 2º, DA CF/88.

3. Esta Corte entende - na esteira da interpretação do art. 31, § 2º, da CF/88 sob a luz da inelegibilidade da alínea g - que o parecer prévio do Tribunal de Contas é etapa imprescindível para o julgamento de ajuste contábil de prefeito pela Câmara Municipal.

4. No caso, a Câmara de Vereadores julgou o ajuste contábil enquanto pendia, no que toca ao parecer prévio do órgão de contas, recurso dotado de efeito suspensivo.

5. Em suma, as contas foram julgadas com supedâneo em manifestação do órgão técnico que à época não possuía eficácia, razão porque não se atendeu ao comando constitucional. STF. ADI 3.077.

[...].”

(AgR-REspEI 12-78/SE, Rel. Min. Jorge Mussi).

“ELEIÇÕES 2016. RECURSOS ESPECIAIS. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO. PREFEITO ELEITO (COLIGAÇÃO DE MÃOS DADAS POR CABO FRIO PMDB/PTB/PTN/SD/PTDOB/PROS/PPS/PSC/PRB/PEN/DEM/PRTB/PSB). INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, D, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. INCIDÊNCIA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. RETROSPECTIVIDADE DA LC Nº 135/2010. INELEGIBILIDADE RECONHECIDA. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO E DE GOVERNO



DO PREFEITO. PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SUSPENSO ANTES DA DECISÃO DA CÂMARA. CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE. DELIBERAÇÃO SOBRE RELATÓRIO. COMISSÃO INTERNA. IMPOSSIBILIDADE. INELEGIBILIDADE AFASTADA.

[...]

Da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC n 64/1990 - Rejeição de contas pela Câmara Municipal

6. Embora da Câmara a competência para julgamento das contas de Prefeito, esta Corte Superior já decidiu para as Eleições de 2016 que o parecer do Tribunal de Contas "qualifica-se juridicamente como condição de procedibilidade para o julgamento das contas do Chefe do Executivo local pelo Poder Legislativo, ex vi do art. 31, § 2º, da CRFB/88" (REspe 125-35, Rel. Ministro Luiz Fux, PSESS de 15.12.2016).

7. Consignado, ainda, que "o Decreto Legislativo, quando editado em dissonância com o *due process of law*, produz todos os seus efeitos jurídicos, dado que à Justiça Eleitoral é defeso imiscuir no mérito do pronunciamento, ressaltando-se, porém, os reflexos na seara eleitoral, máxime porque título exarado em desconformidade com a Constituição da República não ostenta idoneidade para restringir o exercício do *ius honorum* dos cidadãos" (REspe 125-35, Rel. Ministro Luiz Fux, PSESS de 15.12.2016).

8. Na espécie, rejeitadas as contas de gestão do recorrido, referentes ao exercício de 2012, pela Câmara Municipal de Cabo Frio/RJ, na condição de Prefeito de Cabo Frio/RJ, conforme Decreto Legislativo publicado em 18.8.2016.

9. No entanto, atente-se para a peculiaridade do caso concreto: a análise da Câmara sobre as contas recaiu sobre parecer de setor interno daquele órgão e não diretamente sobre parecer da Corte de Contas, cuja eficácia havia sido sobrestada pelo Poder Judiciário antes da votação pelos parlamentares. Sublinhe-se, ademais, a suspensão do aludido parecer por decisão judicial e, posteriormente, a concessão de segunda liminar para impedir a própria deliberação da Câmara sobre o que apurado pelo TCE - objeto do item 1 da pauta de votação.

10. Cientificada dessa nova decisão judicial em 18.8.2016, a Casa Legislativa optou por votar o item 2, atinente ao relatório da "Comissão de Finanças, Orçamento e Alienação", cujas conclusões haviam sido extraídas do parecer do Órgão de Contas antes suspenso.

11. Embora exercido o controle político das contas, este foi respaldado em manifestação diversa daquela prevista constitucionalmente para tanto e reputada, por esta Corte Superior, como "condição de procedibilidade" ao exame da contabilidade de Prefeitos - suspenso previamente o parecer técnico, sem o qual inviável a deliberação sobre as contas -, à luz do disposto art. 31, § 2º, da Constituição Federal.

12. Decreto Legislativo que não se presta a atrair o disposto no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990, ante a inobservância do devido processo legal para sua edição.

13. O Recurso Especial de Janio dos Santos Mendes e Valdemir da Silva Mendes não deve ser conhecido no particular, ante a ausência de indicação, nas razões recursais, dos motivos pelos quais violado o art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990. Aplicação da Súmula nº 284/STF.

[...].”

(REspeI 266-94/RJ, Rel. Min. Rosa Weber).

Dito isso, observo que assiste razão ao recorrente, tendo em vista que o parecer prévio exarado pela Corte de Contas é condição de procedibilidade para o julgamento das contas de governo e de gestão, e que na espécie, o julgamento realizado pela Câmara Municipal se baseou em outros documentos outros, extrapolando a análise do TCE, que concluiu pela aprovação das contas.

Ressalto, a título de *obiter dictum*, que não se trata, na espécie, de superar o parecer técnico com o voto de no mínimo 2/3 da Casa Legislativa – conforme fundamentou o TRE/PE e, sim, de desaprovar as contas do gestor com base em irregularidades que não foram detectadas e tampouco analisadas pelo TCE.



Assim, o julgamento das contas do recorrente, alusivas ao exercício de 2017, levada a efeito pela Câmara dos Vereadores do Município de Cabo de Santo Agostinho/PE, se afigura inidônea para fins eleitorais, em virtude da inobservância à condição de procedibilidade.

Transcrevo, por oportuno, trechos do parecer da Procuradoria Geral Eleitoral, que se coaduna com a conclusão aqui firmada:

“De fato, ainda que não se recuse relevância aos fatos envolvendo a CABOPREV, tendo em vista a sua evidente gravidade, observa-se que no processo de apreciação das contas de governo do impugnado, relativo ao exercício de 2017, o Tribunal de Contas de Pernambuco (processo n. 18100429-0), não examinou tópico específico relativo às aplicações irregulares de recursos decorrentes de transferência de valores para a TERRANOVA investimentos.

As irregularidades na autarquia municipal CABOPREV são objeto de exame em auditoria especial do Tribunal de Contas de Pernambuco (processo n. 1850699-9) que, conforme reconhecido pelo próprio TRE/PE, ainda se encontra “em tramitação e pendente de apreciação pelo Tribunal de Contas”.

Nesse sentido, conquanto a Corte Regional tenha afirmado que houve mera discordância da Câmara de Vereadores com o parecer do Tribunal de Contas, nota-se que o parecer da Corte de Contas em momento algum abordou questões específicas relativas à administração da CABOPREV, uma autarquia municipal com autonomia administrativa e financeira.

Não há falar em discordância com o julgamento final do Tribunal de Contas se não houve o exame das mesmas circunstâncias fáticas.

Não se trata de recusar cumprimento à orientação do Supremo Tribunal Federal que assentou competência à Câmara de Vereadores para o julgamento das contas de governo e de gestão dos prefeitos, mas apenas de reconhecer que o exame das contas pelo Poder Legislativo pressupõe um prévio parecer do Tribunal de Contas sobre a matéria.

No caso em exame, a auditoria especial do Tribunal de Contas sobre irregularidades na CABOPREV está inconclusa, e não pode servir de subsídio para o julgamento da Câmara de Vereadores.

[...]

O Supremo Tribunal Federal, registre-se, segue a mesma linha⁶, tendo assentado que é “inviável a rejeição de contas do Executivo com base em fatos não analisados previamente pela Corte de contas” (1ª Turma – Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n. 1.047.096/RN, Rel. o Ministro Luís Roberto Barroso, DJe 5.11.2018).

Uma vez que a decisão da Câmara Municipal de rejeição de contas teve fundamento em fato não examinado no parecer prévio do Tribunal de Contas (e que consta apenas em auditoria especial de contas ainda inconclusa), não há como manter a decisão recorrida.

Nessa medida, ela destoa do entendimento do TSE e do STF. Ausente a condição de procedibilidade para o julgamento das contas do Chefe do Executivo municipal pelo Poder Legislativo, não há como reconhecer o efeito restritivo ao direito de elegibilidade na decisão de rejeição de contas.

Reconhecendo-se que a decisão do Poder Legislativo municipal não observou o conteúdo do parecer prévio do Tribunal de Contas e, portanto, que o título executivo carece de aptidão para gerar o efeito restritivo ao direito de candidatura, ficam prejudicadas as demais arguições deduzidas pelo recorrente.

O Ministério Público opina pelo provimento do recurso ordinário.” (págs. 17-18 e 22-23 do ID 158350983)

Ainda que assim não fosse, noto que o acórdão recorrido foi lavrado sob o pressuposto explícito da desnecessidade de demonstração de dolo específico, não obstante as alterações levadas a efeito pela Lei 14.230/2021.

Isso porque a rejeição das contas se deu, tal como descrita pelo TRE/PE, em decorrência da



“transferência de ativos no montante de R\$88.039.127,07 (oitenta e oito milhões, trinta e nove mil, cento e vinte e nove reais e sete centavos), de forma irregular, desrespeitando ‘princípios, formalidades, prazos, análises e discussões do Conselho de Administração da CABOPREV’, uma vez que determinou a retirada dos valores de fundos de investimento da Caixa Econômica Federal e transferiu para os fundos TERRA NOVA” (ID 158333053).

Da conclusão da Corte regional, consta que ainda que o Instituto de Previdência do Município seja gerido por seu Diretor-Presidente, o Prefeito, como gestor máximo, possui o dever de fiscalizar as movimentações financeiras da Previdência Própria dos servidores. Nessa senda, pontua:

“Mesmo que não seja possível precisar, no presente momento, qual o nível de ingerência do impugnado na decisão de realocar os recursos da CABOPREV sem o cumprimento das formalidades legalmente exigidas, clara é a falta de zelo com os valores do Instituto e a ausência de fiscalização por parte do gestor máximo da edilidade, o que denota, no meu sentir, a presença do elemento volitivo.

Mesmo que assim não entenda esta Corte, é de se ressaltar que, apesar das alterações feitas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa, a jurisprudência do TSE continua firme no sentido de que, para efeitos de verificação da incidência da inelegibilidade inserta no art. 1º, I, “g”, da LC n.º 64/1990, não se exige dolo específico, mas apenas o dolo genérico.” (ID 158333053).

O impugnado, acertadamente, defendeu que a delegação de competências, na hipótese, decorre de imposição legal – art. 2º da Lei Municipal nº 2.273/2005 –, e não de ato administrativo do próprio Prefeito, de modo que eventual questão acerca das ações do ordenador de despesas da CABOPREV denotaria, no máximo, culpa *in eligendo*, por envolver uma suposta falta de cautela na nomeação para tal cargo.

No recente julgamento do RO-EI 0601046-26/PE, esta Corte Superior firmou entendimento de que, devido à nova redação legal, a conduta do administrador somente caracterizará ato de improbidade administrativa se contiver o fim específico “de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”, de modo que as ações eivadas de dolo genérico, agora, não consubstanciam atos de improbidade, deixando de ensejar a incidência da Lei das Inelegibilidades.

A análise da existência do requisito para incidência da inelegibilidade caberá, como de praxe, a esta Justiça especializada, que exerce atividade valorativa, complementar à análise técnica dos tribunais de contas.

Ressalto a coerência desta minha proposição com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido da ineficácia das modificações trazidas pela Lei 14.230/2021 em relação à coisa julgada, pois aqui sustento justamente a aplicação do direito vigente à causa eleitoral em julgamento. Faço-o, conforme já explicitado, porque o conceito de “ato doloso de improbidade” previsto da LC 64/1990 está descrito na legislação administrativa, a qual, hoje, define ato ímprobo como aquele para cuja caracterização exige-se a demonstração do dolo específico.

Necessária, dessa forma, a aplicação do atual conceito de improbidade administrativa aos processos em tramitação na Justiça Eleitoral, à qual cabe aprofundar o exame das causas de inelegibilidade prevista na alínea **g**.

Desse modo, não considero comprovado o dolo específico, razão pela qual tenho que se deve prestigiar o *ius honorum* do candidato. Em suma, penso que, ante a “dúvida razoável sobre a configuração do dolo na conduta do agente público, deve prevalecer o direito fundamental à



elegibilidade” (AgR-RO 0600184-89/MA, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto).

Diante do exposto, dou provimento ao recurso ordinário, nos termos do art. 36, § 7º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, para afastar a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, **g**, da LC 64/1990 e deferir o registro de candidatura de Luiz Cabral de Oliveira Filho ao cargo de deputado estadual em Pernambuco, no pleito de 2022 e, via de consequência, deferir seu registro.

Publique-se no mural eletrônico (art. 38, *caput*, da Res.-TSE 23.609/2019).

Brasília, 18 de novembro de 2022.

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**
Relator

