



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ORDINÁRIO Nº 448-80.2014.6.25.0000 – CLASSE 37 –
ARACAJU – SERGIPE

Relatora: Ministra Luciana Lóssio

Recorrente: Coligação Digo Sim a Sergipe

Advogados: Fabiano Freire Feitosa – OAB: 3173/SE e outros

Recorrente: Ministério Público Eleitoral

Recorrido: Luciano Bispo de Lima

Advogados: Daniel Haack Rodrigues Nascimento – OAB: 417-A/SE e outros

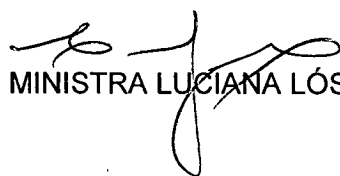
ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. LEI Nº 8.666/93. DESCUMPRIMENTO. REQUISITOS. PREENCHIMENTO. PROVIMENTO.

1. A inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 não exige o dolo específico, bastando para tal o dolo genérico ou eventual, que se caracteriza quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais, que vinculam e pautam os gastos públicos.
2. Na espécie, o recorrido teve as contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas Estadual, e, durante a sua gestão à frente do Executivo Municipal, constatou-se verdadeiro descaso com a coisa pública e com a própria imagem da Administração, ao atuar em seu nome, em desobediência à Lei de Licitações, com inobservância das disposições contábeis que impedem a regular fiscalização da aplicação dos recursos públicos e, principalmente, em pagamentos realizados com cheques nominativos à própria prefeitura e 194 cheques devolvidos por falta de fundos.
3. Evidenciada a incidência de inelegibilidade, dada a má gestão dos recursos públicos e ao descumprimento da legislação de regência, é o caso de se indeferir o registro de candidatura.

4. Recursos ordinários providos.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento aos recursos, para indeferir o pedido de registro de candidatura, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 24 de maio de 2016.



MINISTRA LUCIANA LÓSSIO – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, trata-se de recursos ordinários interpostos pela Coligação Digo Sim a Sergipe e pelo Ministério Público Eleitoral (MPE) contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe (TRE/SE) que, por maioria, julgou improcedente as impugnações apresentadas e deferiu o pedido de registro de candidatura de **Luciano Bispo de Lima**, ao cargo de deputado estadual, nas eleições de 2014.

Eis a ementa do acórdão regional:

1. Por ocasião do julgamento da matéria, em 14.08.2014, o TRE/SE deferiu, por maioria de votos, o registro do candidato Luciano Bispo de Lima por cumprimento das condições de elegibilidade e ausência de inelegibilidades, nos termos do Acórdão nº 191/2014, consignando, entre outros pontos, que a competência para o julgamento das contas de governo ou de gestão, estas na condição de ordenador de despesa, prestadas por Prefeito é da respectiva Câmara Municipal, exceção feita à contas de convênio, cuja competência é da Corte de Contas do Estado ou da União, conforme a natureza dos recursos, seguindo jurisprudência pacífica do TSE (AgR-REsp nº 65895, Acórdão de 20.05.2014, Relatora Min. LAURITA HILÁRIO VAZ; AgR-REsp nº 27106, Acórdão de 20.03.2013, Relator Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA).
2. Diante disso, as decisões de rejeição de contas exaradas pelo TCE/SE nos Processos TC 1216/2007, TC 1212/2007, TC 92803/2000 e TC 87362/2000 não foram consideradas aptas a respaldar a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, "g", da LC nº 64/90, pois relacionadas a contas de gestão do Impugnado, quando Prefeito de Itabaiana/SE, sendo competência exclusiva da Câmara Municipal realizar o julgamento definitivo das contas desse agente político.
3. Em relação ao pronunciamento da Corte Fiscalizatória exarada no Processo TC 1055/2004, a irregularidade apresentada na movimentação de recursos do FUNDEF foi definida como de natureza meramente formal, sem identificação de dolo ou má-fé na conduta do Prefeito que representasse malversação de recursos públicos, não possuindo gravidade suficiente para configurar irregularidade insanável.
4. Inconformados com a decisão, os Impugnantes Ministério Público Eleitoral e Coligação "Digo Sim a Sergipe" impetraram Recursos Ordinários, visando a reapreciação da matéria pelo Tribunal Superior Eleitoral.



5. Na Instância Revisora, a Ministra Luciana Lóssio, Relatora dos Recursos Ordinários tombados sob nº 448-80.2014.6.25.0000, considerou a mudança de orientação jurisprudencial ocorrida no julgamento do RO nº 401-37/CE, em 26.8.2014, de relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, que reconheceu a competência dos tribunais de contas para julgamento das contas de Prefeito Municipal, na condição de ordenador de despesas, e decidiu monocraticamente pelo provimento parcial dos apelos, determinando, assim, o retorno dos autos a este Tribunal Regional para dar prosseguimento ao exame dos demais requisitos previstos na alínea "g" do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, a partir da análise exclusivamente das decisões de rejeições das contas de Luciano Bispo proferidas pelo TCE/SE. Decisão monocrática mantida integralmente pelo Plenário da Corte Superior (AgR-RO nº 44880, Acórdão de 23.10.2014).

6. Assim sendo, concedendo efetividade ao provimento mandamental da Instância Superior, cumpre ao TRE/SE analisar as impropriedades apontadas pelo TCE/SE como causas de rejeição de contas do Requerente, nas decisões exaradas nos Processos nºs TC 1216/2007, TC 1212/2007, TC 92803/2000, TC 87362/1998 e Processo TC 1055/2004 para aferição da subsunção ou não aos liames normativos da inelegibilidade estampada na LC nº 64/90.

7. "Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido a irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário." (TSE - AgR-REsp nº 27937, Acórdão de 04.12.2014, Relator Min. GILMAR FERREIRA MENDES).

8. Do exame ponto a ponto dos requisitos da inelegibilidade, observa-se inicialmente que as referidas decisões foram prolatadas pelo TCE/SE, como Órgão competente para julgar as contas de gestão do Prefeito Municipal (AgR-RO nº 44880, Acórdão de 23/10/2014), dentro do prazo legal de oito anos, não estão sob pendência de recurso administrativo e sem notícia nos autos de suspensão ou anulação de qualquer delas pelo Poder Judiciário.

9. Quanto ao requisito da insanabilidade da irregularidade, que configure ato doloso de improbidade administrativa, "cabe à Justiça Eleitoral verificar a presença de elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos públicos (em benefício próprio ou de terceiros), dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade, grave violação a princípios, dentre outros, isto é, circunstâncias que revelem a lesão dolosa ao patrimônio público ou o prejuízo à gestão da coisa pública (AgR-RO nº 121676, Acórdão de 11.11.2014, Relator Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA)

10. Em relação aos Processos TC 001216/2007 e TC 101212/2007, ficou decidido pela Corte de Contas que houve a contratação irregular de um Agente Comunitário de Saúde e de um Agente de Conservação (gari), respectivamente, sem observância de prévio

concurso público, em afronta ao art. 37, II, da CF/88, entretanto as nomeações foram realizadas em caráter temporário, para atividades de alto relevo social, estando o Chefe do Executivo Municipal lastreado em Leis Municipais em vigor, ademais o serviço foi efetivamente prestado em prol da comunidade, sem ocorrência de lesão ao erário. Conclui-se assim pela inexistência de elementos mínimos que revelem ato de improbidade administrativa na modalidade dolosa. No máximo, visualiza-se a natureza culposa da infração legal de responsabilidade do Prefeito Municipal, decorrente de imprudência na aplicação dos permissivos da Legislação Municipal. Precedentes citados: TSE - RO nº 43081, Acórdão de 27.11.2014, Relator Min. GILMAR MENDES e AgR-RO nº 121676, Acórdão de 11.11.2014, Relator Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA.

11. A rejeição de contas no Processo TC 087362/1998 baseou-se em falhas de natureza estritamente formal ocorridas em contrato de prestação de serviços de banda musical, como inobservância de prazo contratual de pagamento, equívoco na aposição da data do atesto da despesa, erro na contabilização da despesa como "restos a pagar não processados", sendo o serviço concretamente prestado nos dias aprazados e por valor, em princípio, adequado ao mercado nacional, revelando-se as impropriedades anotadas sem gravidade suficiente para demonstrar má-fé, mas sim falta culposa de organização administrativa. Precedentes TSE: AgR-RO nº 172422, Acórdão de 22.10.2014, Relator Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA; AgR-REsp nº 14604, Acórdão de 28.02.2013, Relatora Min. LAURITA HILÁRIO VAZ.

12. Sobre o Processo TC 092803/2000, foi detectada a ausência de diversos documentos necessários à correta formalização, na modalidade "inexigibilidade de licitação", de contratação de serviço de consultoria e assessoria técnica, que pelo teor simplificado da decisão do TCE/SE, não permite a visualização plena dos contornos da responsabilidade sobre os vícios de ordem administrativa, se decorrentes de negligência da Comissão Permanente de Licitação ou do Chefe do Executivo Municipal, não se podendo asseverar, com juízo de certeza, a conduta dolosa do Gestor. E, conforme já decidido pelo TSE, "em caso de dúvida sobre o exigido dolo na conduta do candidato, deve prevalecer o direito fundamental à elegibilidade - capacidade eleitoral passiva" (Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 60895, Acórdão de 25/10/2014, Relatora Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO). No mesmo sentido: Recurso Especial Eleitoral nº 2546, Acórdão de 03/12/2013 e REspe nº 115-78/RJ, Acórdão de 5.8.2014, ambos da mesma Relatora.

13. Além disso, com fulcro no teor do Acórdão do TCE/SE, permite-se inferir que não houve glosa grave à contratação por inexigibilidade da empresa de consultoria e assessoria técnica por ser um tipo de serviço sujeito a requisitos de notória especialização próprios do objeto da atividade e pelo baixo valor da contratação, ademais não foram identificados superfaturamento da despesa ou desvio de recursos públicos. Consideradas essas circunstâncias específicas, afigura-se descabido entender pela caracterização da inelegibilidade delineada no art. 1º, inciso I, alínea "g", da LC nº 64/90, visto que não ficou assentado dos termos da decisão do

Órgão de Contas o necessário ato de improbidade administrativa na modalidade dolosa, e sim uma omissão culposa na condução da Administração Municipal. Precedente citado: TSE - RO nº 58536, Acórdão de 03/10/2014, Relator Min. GILMAR MENDES.

14. Em relação ao pronunciamento da Corte Fiscalizatória exarado no Processo TC 1055/2004, a irregularidade apresentada na movimentação de recursos do FUNDEF já foi analisada pelo Plenário do TRE/SE, nos termos do Acórdão 191/2014, e ficou decidido, por maioria, pela não configuração da inelegibilidade, em vista de sua identificação como de natureza meramente formal, sem constatação de dolo ou má-fé na conduta do Prefeito que represente malversação de recursos públicos, não possuindo gravidade suficiente para configurar irregularidade insanável. Não cabendo, neste momento, a reapreciação da matéria já julgada por esta Corte Regional.

15. A respeito das restantes incongruências que feriram normas da Lei de Licitação e de Direito Financeiro, no mesmo toar, revestem-se de natureza formal, e, pela absoluta similitude com a irregularidade na utilização do FUNDEF, utilizando os mesmos fundamentos já delineados, é pertinente entender pela falta de configuração da causa de inelegibilidade decorrente de rejeição de contas, insculpida na LC nº 64/90.

16. "A indicação no acórdão do Tribunal de Contas de falha de natureza formal revela que a irregularidade constatada não se enquadra na inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90." (REsp nº 7562, Acórdão de 10.10.2013, Relator Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI)

17. De tudo quanto analisado, importa frisar que, apesar dos elencos de condutas administrativas imputadas ao Impugnado, quando Prefeito do Município de Itabaiana/SE, terem levado à rejeição de diversas Contas de Gestão pelo TCE/SE, não foram verificados elementos mínimos reveladores de ato de improbidade administrativa praticado na modalidade dolosa, pois não houve nas decisões apresentadas circunstâncias reveladoras de "má-fé do gestor público, desvio de recursos públicos em benefício próprio ou de terceiros, dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade, grave violação a princípios, entre outros, entendidos assim como condutas que de fato lesem dolosamente o patrimônio público ou prejudiquem a gestão municipal." (TSE - RO nº 679-38/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.11.2014.)

18. Em conclusão, impõe-se a improcedência das AIRCs e o deferimento do registro de candidatura em vista do cumprimento das condições de elegibilidade e inexistente a causa de inelegibilidade estampada no art. 1º inciso I, alínea "g", da LC nº 64/90. (Fls. 740-743)

A Coligação Digo Sim a Sergipe alega, em síntese, violação ao art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90, uma vez que o recorrido encontra-se inelegível por ter tido suas contas julgadas irregulares, por decisões



irrecorríveis do órgão competente, no caso, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe TCE/SE, em razão de irregularidades insanáveis verificadas nos Processos TC nº 1055/2004, nº 1216/2007, nº 1212/2014 e nº 87362/1998.

Por sua vez, o MPE sustenta que o recorrido está inelegível, nos termos do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, porquanto teve as contas referentes ao emprego de verbas do Fundef julgadas irregulares por vício insanável, que configura ato doloso de improbidade administrativa, e por ter tido as contas rejeitadas pelo TCE, órgão competente para o julgamento de contas do prefeito como ordenador de despesas (Processos TC nº 87362/1998, nº 92803/2000, nº 1216/2007, nº 1212/2014 e nº 1055/2004).

Argumenta, ainda, que o recorrido *“foi processado pelo MPF em ação civil pública por ato de improbidade administrativa que tramitou na 6ª Vara Federal (processo nº 0000283-74.2008.4.05.8501) e cuja sentença condenatória restou confirmada pelo TRF da 5ª Região quando do julgamento da Apelação Cível nº 539092/SE”* (fl. 852).

Contrarrazões às fls. 867-882.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo provimento dos recursos ordinários (fls. 887-895).

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, inicialmente, cumpre consignar que este feito é, pela segunda vez, submetido a julgamento por esta Corte, uma vez que, por decisão monocrática de 3.10.2014, ratificada pelo Plenário em 23.10.2014, determinei o retorno dos autos à origem para novo julgamento, em acórdão assim ementado:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSOS ORDINÁRIOS. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. DESPROVIMENTO.



1. Para a caracterização da inelegibilidade do art. 1º, I, I, da LC nº 64/90, é necessário que o candidato tenha sido condenado por ato doloso de improbidade administrativa, que implique, concomitantemente, lesão ao erário e enriquecimento ilícito próprio ou de terceiro, o que não ocorreu no presente caso.

2. Interposto recurso especial para o STJ e sendo possível a modificação de acórdão estadual que declarou a intempestividade de apelação em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, não há falar em trânsito em julgado da sentença condenatória, a atrair a suspensão dos direitos políticos do candidato. Prevalece, na espécie, o princípio constitucional da presunção de inocência, não podendo a Justiça Eleitoral sobrepor-se à jurisdição do STJ e prejulgar os recursos de sua competência.

4. O entendimento adotado pelo TRE não se alinha à jurisprudência atual desta Corte, que reconheceu a competência dos tribunais de contas para julgamento das contas de prefeito municipal na condição de ordenador de despesas. Determinação de retorno dos autos à instância originária, a fim de que prossiga no exame dos demais requisitos previstos na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, conforme decidido no julgamento do RO nº 118797/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS de 2.10.2014.

5. Agravo regimental desprovido. (Grifei)

Após o seu retorno à origem, o TRE/SE julgou improcedentes as impugnações ofertadas, para deferir o pedido de registro de candidatura de Luciano Bispo de Lima, ao cargo de deputado estadual, nas eleições de 2014, consoante ementa reproduzida em meu relatório.

É consabido que a causa de inelegibilidade descrita no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90 aperfeiçoa-se com a necessária junção dos seguintes requisitos: (i) prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, (ii) julgamento e rejeição das contas, (iii) existência de irregularidade insanável, (iv) configuração dessa irregularidade em ato doloso de improbidade administrativa e (v) decisão irrecurável do órgão competente para julgar as contas.

Além disso, para o afastamento da referida inelegibilidade, é necessária a obtenção de medida liminar ou de antecipação de tutela que suspenda os efeitos de decisão de rejeição de contas.

Como assentado pela Corte Regional, as decisões de desaprovação das contas de Luciano Bispo de Lima são irrecuráveis, foram



proferidas por órgão competente e não estão suspensas por qualquer provimento judicial:

Assim sendo, concedendo efetividade ao provimento mandamental da Instância Superior, serão analisadas as impropriedades apontadas pelo TCE/SE como causas de rejeição de contas do Requerente, nas decisões exaradas nos **Processos nºs TC 1216/2007, TC 1212/2007, TC 92803/2000, TC 87362/1998 e Processo TC 1055/2004** para aferição da subsunção ou não aos liames normativos da inelegibilidade estampada na LC nº 64/90.

[...]

Do exame ponto a ponto dos requisitos da inelegibilidade, observa-se inicialmente que as referidas decisões do TCE/SE estão dentro do prazo legal de oito anos, não está sob pendência de recurso administrativo e inexistente notícia nos autos de suspensão ou anulação de qualquer delas pelo Poder Judiciário. Ademais, conforme decidido pelo TSE, restou assentada a competência do Órgão Fiscalizador Estadual para julgar a contas de gestão do presente candidato, quando Prefeito do Município de Itabaiana/SE. (Fls. 749-750)

O então prefeito teve atos administrativos e contas, na condição de ordenador de despesas, julgados irregulares pelo TCE/SE, cujas decisões transitaram em julgado, consoante relação disponibilizada pelo próprio Tribunal à fl. 123 dos autos.

A meu ver, entretanto, apenas a rejeição das contas de Luciano Bispo de Lima no Processo TC nº 1055/2004 é apta a atrair a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90.

Firmadas essas premissas gerais, passo ao exame de cada uma das contas fim de verificar se os vícios que ensejaram a rejeição das contas são aptos a ensejar a inelegibilidade em tela, ou seja, se possuem caráter insanável e podem configurar, em tese, atos dolosos de improbidade administrativa.

1) Processo TC 001212/2007 – Contratação por tempo determinado de servidor público para ocupar cargo em comissão, na função de Agente de Conservação (Gari), com inobservância ao disposto no art. 37, II, V e IX, da CF/88 e aos princípios norteadores da Administração Pública (fls. 158-162).



2) Processo - TC 1216/2007 – Contratação por tempo determinado de servidor público, na função de Agente Comunitário de Saúde, com inobservância ao disposto no art. 37, II e IX, da CF/88 e aos princípios norteadores da Administração Pública (fls. 152-156).

Devido à semelhança entre os fatos descritos nos itens 1 e 2 – contratação de servidores públicos – Agente de Conservação (Gari) e Agente Comunitário de Saúde – sem prévio concurso público, analiso-as em conjunto e, desde já, afasto o caráter insanável das irregularidades, uma vez que não se revestem de gravidade suficiente para reconhecer a existência de dano ao erário, malversação de recursos públicos ou o elemento subjetivo apto para atrair a incidência da inelegibilidade da alínea g.

No caso, ficou consignada pelo TCE/SE a contratação de dois servidores, sem a prévia realização de concurso público, em afronta ao art. 37, II, da CF/88.

Entretanto, julgo correta a fundamentação adotada no acórdão regional, no sentido de que as circunstâncias do caso permitem concluir pela inexistência de ato doloso na conduta do então Prefeito Municipal, uma vez que ambos os agentes efetivamente prestaram serviços ao Município, de forma temporária, não se constatando, portanto, prejuízo aos cofres públicos.

Em ambos os casos, houve aplicação de multa no valor mínimo de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao ora recorrido, mediante a seguinte fundamentação:

a) No Processo TC 001212/2007 (Contratação de Agente de Conservação - GARI):

DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão da PRIMEIRA CÂMARA, realizada no dia 27.05.2008, por unanimidade de votos, em **considerar ilegal a contratação do servidor Wilson de Góis, imputando-se o gestor responsável, Senhor Luciano Bispo de Lima, em multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais), quantia esta que deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias**, comprovando o recolhimento a este Tribunal, podendo recorrer o gestor em igual prazo. Por fim, decide remeter cópia dos autos ao Procurador Geral do Município, para providenciar a ação de



cobrança do valor da multa imposta, no prazo de 30 (trinta) dias após a data do vencimento do prazo de pagamento do referido valor ou de transitado em julgado a presente decisão, sob pena de ser responsabilizado solidariamente. (Grifei) (fl. 161)

b) No Processo TC 001216/2007 (Contratação de Agente Comunitário de Saúde):

DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão da Primeira Câmara, realizada no dia 10.06.2008, por unanimidade de votos, em considerar ilegal a contratação a servidora **Giselda Alves dos Santos**, imputando-se o gestor responsável, **Senhor Luciano Bispo de Lima**, em multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais), quantia esta que deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias, comprovando o recolhimento a este Tribunal, podendo recorrer o gestor em igual prazo. Por fim, decide remeter cópia dos autos ao Procurador Geral do Município, para providenciar a ação de cobrança do valor da multa imposta, no prazo de 30 (trinta) dias após a data de vencimento do prazo para pagamento do referido valor ou de transitar em julgado a presente decisão, sob pena de ser responsabilizado solidariamente. (Grifei) (fl. 156)

Em que pese a relevância da regra da obrigatoriedade do concurso público, erigida a patamar constitucional por ser um dos cânones do princípio republicano, não vejo como reconhecer, no caso concreto, a inelegibilidade capitulada no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, em virtude da contratação de apenas dois servidores, em caráter temporário, sem a demonstração de dolo, má-fé ou dano ao Erário, em funções extremamente relevantes e ligadas à saúde pública.

Por esses fundamentos, rejeito as alegações recursais e mantenho as conclusões do acórdão regional.

3) Processo TC 087362/1998 – Irregularidades contrárias às Leis nº 8.666/93 e 4.320/64 por meio da contratação de duas apresentações do grupo “Terra Samba” no valor de R\$ 29.000,00 (vinte e nove mil reais) por meio de Inexigibilidade de Licitação (fls. 164-166):

Nesse processo, a Corte de Contas registrou as seguintes irregularidades:



- 1) falta de proposta da firma para a prestação do serviço;
- 2) o pagamento da despesa, no valor de R\$ 29.000,00, foi realizado em 17.6.99, aproximadamente 46 meses depois da ocorrência do show;
- 3) informação datilografada, na nota de empenho, de que não houve pagamento;
- 4) o atraso no pagamento contraria cláusula contratual;
- 5) os *shows* aconteceram nos dias 18 e 19.4.97, mas a atestação na nota fiscal foi datada de 17.6.99; e
- 6) o empenho foi inscrito em restos a pagar, mas não foi registrada na conta de RP processados.

Com base nessas irregularidades, o TCE/SE concluiu pela existência de vícios de ordem administrativa e pela aplicação de multa ao gestor público, como se depreende do seguinte dispositivo:

DECIDE o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em sessão de Segunda Câmara, realizada o dia 28.08.2007 por unanimidade de votos, em considerar **ILEGAL** a despesa decorrente do Contrato de Prestação de Serviços *s/n*, condenando o gestor responsável, Senhor Luciano Bispo de Lima, **em multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais), por vícios de ordem administrativa**, que deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias, acrescida de juros legais e correção monetária, caso a mesma não seja recolhida no tempo devido, comprovando o recolhimento ao Tribunal, podendo recorrer, em igual prazo, se assim lhe aprouver. (fl. 166) (grifei)

Conforme se depreende do acórdão da Corte de Contas, não houve ilicitude quanto à inexigibilidade da licitação ou outro vício de maior gravidade que atentasse contra os princípios da legalidade, impessoalidade ou moralidade pública, mas, tão somente, falhas de natureza formal no tocante à documentação e ao pagamento pelos serviços prestados.

Não há como se extrair, do *decisum*, elementos mínimos que possam caracterizar atos dolosos de improbidade administrativa.

Ademais, penso que o próprio valor da contratação, que totalizou apenas R\$ 29.000,00 (vinte e nove mil reais), somado aos demais



elementos fáticos, também não ostenta gravidade compatível com o reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, mormente porque não ficou demonstrado dano ao erário, tendo sido aplicada apenas a multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao recorrido.

Com esses fundamentos, mantenho hígida a fundamentação e as conclusões adotadas no aresto regional.

4) Processo TC 092803/2000 – Decisão TC 22324 – Primeira Câmara – reconhecimento de ilegalidade da despesa resultante do Contrato de Prestação de Serviços s/nº, celebrado pela Prefeitura Municipal de Itabaiana, com a firma CAT – Consultoria e Assessoria Técnica Ltda.)

Nesse processo, a Corte de Contas condenou o gestor responsável, Sr. Luciano Bispo de Lima, em multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais), por vícios de ordem administrativa a seguir enumerados:

- 1) não consta justificativa de inexigibilidade, devidamente homologada pelo Prefeito e a respectiva publicação;
- 2) não existe cópia do Contrato firmado, publicação do resumo dele, nem Parecer Jurídico emitido a respeito da inexigibilidade e do Contrato firmado;
- 3) ausência nos autos da Portaria que, à época, designou a CPL;
- 4) ausência da comprovação relacionada com a notória especialização do contratado;
- 5) ausência da documentação referente a Seguridade Social e FGTS;
- 6) Ausência da comprovação do pagamento ou da anulação do restante da despesa, no montante de R\$1.099,88.

Com base nessas irregularidades, o TCE/SE concluiu pela existência de vícios de ordem administrativa e pela aplicação de multa ao gestor público, como se depreende da seguinte decisão:



DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão da PRIMEIRA CÂMARA, realizada no dia 13/11/07, por unanimidade de votos, em julgar ILEGAL a despesa resultante do Contrato de Prestação de Serviços s/nº, celebrado pela Prefeitura Municipal de Itabaiana, com a firma CAT - Consultoria e Assessoria Técnica Ltda., condenando o gestor responsável, Sr. Luciano Bispo de Lima, em multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais), por vícios de ordem administrativa, que deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias.

Ao examinar a decisão da Corte de Contas, o TRE/SE ponderou que:

Os termos da decisão do TCE/SE são por demais simplificados e não permitem a visualização plena dos contornos da responsabilidade sobre os vícios de ordem administrativa apontados. Se foram decorrentes de negligência da Comissão Permanente de Licitação (CPL) no cumprimento das formalidades legais anteriores à apreciação do Gestor Público, como juntada da justificativa de inexigibilidade homologada, da cópia do contrato e da certidão de quitação tributária, além da publicação do resumo do contrato; ou o Chefe do Executivo contribuiu dolosamente para a infração legal ou foi culposamente omissor na condução dos negócios da municipalidade e não tomou as cautelas devidas para evitar situações desse jaez.

(...)

Por outra parte, com fulcro no teor do Acórdão do TCE/SE, permite-se inferir que não houve glosa grave à contratação por inexigibilidade da Empresa de Consultoria e Assessoria Técnica por ser um tipo de atividade sujeita a requisitos de notória especialização próprios do objeto da atividade e pelo baixo valor da contratação de R\$ 6.500,00, além do que não foram identificados superfaturamento da despesa ou desvio de recursos públicos, tanto que a rejeição de contas, num juízo de proporcionalidade e razoabilidade, foi penalizada pelo Órgão Técnico somente com multa de pequena monta de R\$ 500,00 (quinhentos reais), sem imposição de ressarcimento financeiro.

Percebe-se, portanto, que na forma indicada pelo Regional, ante a singeleza da discussão contida na decisão do Tribunal de Contas, não foi possível reconhecer a ocorrência de ato doloso de improbidade administrativa perpetrado pelo recorrido.

Ora a condenação foi com base em vícios de ordem administrativa, não havendo qualquer indicação de enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou mesmo afronta grave aos princípios da administração pública.



Acrescente-se que o próprio valor da contratação, que totalizou apenas R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), (somado aos demais elementos fáticos), também não ostenta gravidade compatível com o reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, mormente porque não ficou demonstrado dano ao erário, tendo sido aplicada apenas a multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao recorrido.

Com esses fundamentos, mantenho a fundamentação e as conclusões adotadas no aresto regional.

5) Processo TC – 001055/2004 (Inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE relativa ao período de janeiro a junho de 2003).

Consoante assentado no acórdão regional, foram registrados os seguintes vícios no Processo TC 001055/2004, constatados no período inspecionado, janeiro a junho de 2003, que foram assim descritos no relatório da Corte de Contas (fls. 125-126):

- 1) informações deficientes sobre as Despesas com Pessoal;
- 2) utilização indevida da modalidade Convite em diversos procedimentos licitatórios;
- 3) falhas e/ou improbidades em diversos contratos e procedimentos licitatórios;
- 4) a Prefeitura não realiza a coleta sistemática de preços para embasar os procedimentos de Dispensa de Licitação, nem tampouco divulga as compras mensais efetuadas;
- 5) pagamentos realizados com cheques nominativos à própria Prefeitura;
- 6) 194 cheques devolvidos por falta de fundos; e
- 7) Irregularidades nos controles das aplicações de recursos do FUNDEF.

Ao final, a Corte de Contas proferiu a seguinte decisão (fl. 189):

DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, [...] considerar IRREGULARIDADE DO PERÍODO INSPECIONADO, **multando-se o gestor público faltoso, Sr. LUCIANO BISPO DE LIMA, em R\$ 1.000,00 (um mil reais) pelo manancial de falhas formais que restaram insanadas [sic], com base no art. 60 da**



Lei Complementar n.º 04/90, representação ao Ministério Público Estadual e ciência à Procuradoria do Município, esta para a cobrança do valor sancionado, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade solidária. (Grifei)

A referida decisão do TCE teve como substrato o parecer da Coordenadoria Técnica daquela Corte, do que transcrevo:

Quanto às despesas com pessoal no Município, verifica-se que foram obedecidos os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, porém, o que **sobreleva notar é a impossibilidade de verificar o pagamento do pessoal contratado por tempo determinado, uma vez que a municipalidade embora tendo em seu orçamento a despesa especificada como “contratação por tempo determinado”, classifica a mesma como “outros serviços de terceiros pessoa física”, prejudicando, sobremaneira, a verificação da regularidade dos pagamentos pela equipe de inspeção deste Tribunal.** Aliás, essa prática já havia sido detectada em outras inspeções e, mesmo advertido do equívoco, o Gestor persistiu no incorreto proceder. Logo, por consequência deve ser punido por tal prática.

Nos processos e contratos de licitação sem observância da Lei 8.666/93, impende destacar as seguintes falhas:

- **foram realizadas licitações na modalidade convite, tendo o convite sido feito aos mesmos participantes e, sempre com os mesmos vencedores, o valor da licitação na modalidade mencionada ultrapassou o limite previsto na Lei 8.666/93, artigo 23, inciso II, letra “a” que é de R\$ 80.000,00, já que foram celebrados contratos nos valores de R\$ 190.520,00, R\$ 207.672,13 e R\$ 387.008,12 para aluguel de veículos, compra de material elétrico e aquisição de gêneros alimentícios, respectivamente;**
- **foi celebrado contrato com a empresa CAT por meio do procedimento de inexigibilidade de licitação sem que fosse configurada a singularidade do objeto nem a notória especialização.** No que diz respeito a este item é comum nos municípios do Estado a não realização de licitação para contratação de empresas prestadoras de serviços de contabilidade. Neste rumo, esta Auditoria entende que, em virtude do princípio da segurança jurídica e do Tribunal ainda não ter firmado um entendimento definitivo acerca deste tema, deveria determinar uma data, sem prejuízo dos processos em tramitação, para a partir de então se exigir que seja feita a licitação para contratação de tais prestadoras de serviços, uma vez que existe três, quatro ou mais empresas deste ramo não impedindo, portanto, o procedimento licitatório normal.
- **quanto à coleta de preços no mercado, não há orçamento de preços para aquisição de bens e serviços realizados. Vale frisar que a municipalidade é reincidente nesta prática;**



➤ **os procedimento licitatórios são realizados sem que haja publicação mensal das compras efetuadas, desobedecendo não só a Lei 8.666/93, como, também a própria Constituição Federal, quando, sem seu artigo 37, *caput*, impõe como um dos princípios da Administração Pública a publicidade, conduta que, a exemplo de outras, a administração municipal é dada a praticar e já detectada noutras inspeções.**

Tais condutas evidenciam o descaso do Gestor com a "coisa pública", uma vez que deixa de observar o fim precípua da Administração Pública que é a supremacia do interesse público, quando deixa de cumprir as determinações da lei de licitações não garantindo a isonomia necessária aos licitantes, bem como deixando de selecionar propostas mais vantajosas para a administração, ocasionando prejuízo aos cofres públicos. Tais condutas não podem ser mais toleradas por esta Corte de Contas que, em que pese ter caráter mais pedagógico que punitivo, deve punir tais condutas, pois atentatórias à probidade administrativa.

No que se refere aos pagamentos de despesas com cheques nominais à prefeitura sabe-se que o correto é que os cheques sejam nominais aos próprios credores, de acordo com os princípios da contabilidade pública. Os pagamentos com cheques nominais a quem de direito constitui-se num fato elementar no controle interno de qualquer administração, quer pública ou privada.

Foi constatado pela equipe de inspeção deste Sodalício, diversos saques realizados na conta corrente do Fundo de Participação dos Municípios, no valor total de R\$ 205.000,00, sem que houvesse a devida comprovação, de acordo com o quadro de fls. 26 dos autos. Também se constatou a emissão de cheque no valor de R\$ 78.400,00 para pagamento de despesa no valor de R\$ 74.825,28, restando uma diferença de R\$ 3.574,72 sem comprovação, bem como a emissão de cheque no valor de R\$ 20.500,00, para pagamento de despesa no valor de R\$ 18.940,00, restando diferença de R\$ 1.560,00 sem comprovação. Neste rumo, como vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, que o ônus de desincumbir-se das imputações que são realizadas contra o Gestor é dele mesmo e, *in casu*, não demonstrou a comprovação de tais verbas, o mesmo deve ser instado a devolvê-las aos cofres públicos. Ademais, esta Corte, por atribuição constitucional, é responsável pela fiscalização da boa gestão na Administração e correta aplicação dos recursos públicos, não podendo ficar inerte ante tais condutas detrimetosas ao erário, que, infelizmente, se fazem corriqueiras.

Por derradeiro, uma grande quantidade de cheques emitidos pela Prefeitura Municipal foram devolvidos uma vez que não possuíam a suficiente provisão de fundos. Tal proceder além de gerar danos à imagem da administração municipal, gerou aos cofres públicos, o ônus de R\$ 1.975,22, em face da cobrança de juros, tarifas e taxas bancárias. Essa conduta que demonstra a falta de planejamento nos gastos municipais, revela a desorganização e o desleixo com a Administração Pública, deve ser punida por este Tribunal, como já foi dito acima [sic]. (Fls. 145-147)



Do que restou consignado, constata-se um verdadeiro descaso do gestor municipal com a coisa pública e com a própria imagem da Administração, ao atuar em seu nome.

As irregularidades que mais me chamaram a atenção foram as condutas reiteradas em desobediência à Lei de Licitações, a inobservância das disposições contábeis que impedem a regular fiscalização da aplicação dos recursos públicos e, principalmente, os ***“pagamentos realizados com cheques nominativos à própria Prefeitura e 194 cheques devolvidos por falta de fundos”***.

Como bem pontuado no relatório de auditoria que subsidiou a decisão do Tribunal pela rejeição das contas, os pagamentos de despesas com cheques nominais à prefeitura – quando tais pagamentos deveriam ser feitos com cheques nominais a quem de direito – configura conduta, no mínimo, temerária.

A emissão, em nome da prefeitura municipal, de **194** cheques – que foram devolvidos por falta de fundos – é uma conduta que também, no mínimo, configura má gestão de recursos públicos, por falta de planejamento ou por irresponsabilidade na condução dos negócios públicos. **Destaca-se o fato de se referirem apenas ao período de janeiro a junho de 2003.**

Além disso, o próprio TCE/SE multou o gestor público nos termos do art. 60 da Lei Complementar Estadual nº 4/90¹, que elenca, entre as irregularidades puníveis, ***“ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e***

¹ LCE nº 4/90.

Art. 60. O Tribunal poderá impor multa de até mil vezes o Maior Valor de Referência, ou outro valor unitário que venha a substituí-lo, em virtude de dispositivo legal superveniente, aos responsáveis por:

I – contas julgadas irregulares de que não resulte débito nos termos do artigo 36, desta lei;

II – ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III – ato de gestão ilegítimo, antieconômico ou desarrazoado de que resulte dano ao Erário;

IV – não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; Relator ou a decisão do Tribunal;

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII – reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal;

VIII – falta ou atraso na remessa de documentos de apresentação obrigatória ao Tribunal.

§ 1º Ficará sujeito à multa prevista no “caput” deste artigo, aquele que deixar de dar cumprimento a decisão do Tribunal, salvo justificativa acolhida pelo Plenário ou por Câmara.

§ 2º No caso de extinção do Maior Valor de Referência, enquanto não for fixado por lei outro valor unitário para substituí-lo, o Tribunal estabelecerá critério a ser utilizado para o cálculo da multa prevista neste artigo.



patrimonial” e “ato de gestão ilegítimo, antieconômico ou desarrazoado de que resulte dano ao Erário”.

Evidencia-se, assim, a incidência de inelegibilidade, dada a má gestão dos valores recebidos e dado o descumprimento da legislação de regência (REspe nº 2437/AM, Rel. Min. Dias Toffoli, PSESS de 29.11.2012).

Por fim, ressalto que, *“para a caracterização da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da Lei das Inelegibilidades, não se exige o dolo específico, bastando para tal o dolo genérico ou eventual, que se caracteriza quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais, que vinculam e pautam os gastos públicos”* (AgR-REspe nº 12726/CE, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 19.6.2013).

Na espécie, entretanto, verifica-se que as citadas irregularidades ostentam gravidade, principalmente considerado o seu conjunto, e, por isso, têm natureza insanável e consubstanciam ato doloso de improbidade administrativa, que, nesse caso, pode se afirmar peremptoriamente presente.

Por fim, consigno que nesse sentido também caminha o parecer ministerial.

Do exposto, **dou provimento** aos recursos, para indeferir o registro de Luciano Bispo de Lima ao cargo de deputado estadual, nas eleições de 2014.

É como voto.

QUESTÃO DE FATO

O DOUTOR FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS (advogado): Senhor Presidente, apenas uma questão de fato: foram 194 cheques sem fundo, salvo engano, e não 6.194.



EXTRATO DA ATA

RO nº 448-80.2014.6.25.0000/SE. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Recorrente: Coligação Digo Sim a Sergipe (Advogados: Fabiano Freire Feitosa – OAB: 3173/SE e outros). Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Luciano Bispo de Lima (Advogados: Daniel Haack Rodrigues Nascimento – OAB: 417-A/SE e outros).

Usou da palavra, pelo recorrido Luciano Bispo de Lima, o Dr. Daniel Haack.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento aos recursos, para indeferir o pedido de registro de candidatura, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Teori Zavascki, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino. Registrada a presença do Dr. Fabrício Medeiros, pela recorrente.

SESSÃO DE 24.5.2016.