



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 177-51.2016.6.26.0072 – CLASSE 32  
– NEVES PAULISTA – SÃO PAULO**

**Relatora:** Ministra Luciana Lóssio

**Recorrente:** Ilso Parochi

**Advogado:** Sílvio Roberto Seixas Rego – OAB: 153724/SP

**Recorrido:** Ministério Público Eleitoral

**Recorrido:** Nilton Cesar Stuqui

**Advogado:** Carlos Edmur Marquesi – OAB: 174177/SP

**Recorrida:** Coligação Renova Neves

**Advogado:** Regina Célia Atique Rei – OAB: 109238/SP

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, g, DA LC 64/90. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. RESPONSÁVEL LEGAL. CONTAS REJEITADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. ÓRGÃO COMPETENTE. DOLO NÃO CARACTERIZADO. INELEGIBILIDADE AFASTADA. PROVIMENTO.

1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Recursos Extraordinários n<sup>os</sup> 848.826/CE e 729.744/MG, em 17.8.2016, fixou a atribuição exclusiva da Câmara Municipal para o exame das contas, sejam de governo ou de gestão, dos Chefes do Poder Executivo. No entanto, tais decisões não abrangeram a competência para o julgamento das contas relativas aos convênios firmados entre diferentes entes federativos, entendimento que deve ser estendido ao caso dos autos.

2. *In casu*, o entendimento perfilhado no acórdão regional, segundo o qual o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é o órgão competente para julgamento das contas de prefeito relativas à atuação como representante legal de consórcio público intermunicipal não contradiz o atual posicionamento adotado pelo STF sob o regime de repercussão geral.

3. Em que pese o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 11.107/2005 prever a possibilidade de controle

externo dos atos relativos aos consórcios públicos – o que deve ocorrer nos limites dos recursos empregados por cada um dos entes consorciados –, este concentrou nas atribuições dos Tribunais de Contas competentes para apreciação das contas dos respectivos representantes legais a função de fiscalizar a contabilidade global e a gestão dos recursos despendidos pelo colegiado de entes públicos participantes.

4. Nos consórcios públicos, assim como nos convênios, os recursos são oriundos de diferentes fontes, não sendo cabível, portanto, sob pena de violação ao princípio federativo e à autonomia dos entes consorciados, que a fiscalização contábil e financeira seja exercida pelo Poder Legislativo de apenas um deles.

5. Os Tribunais de Contas possuem competência para proferir decisão meritória acerca das contas de consórcio público, não se restringindo a atuar, nesses casos, como mero órgão auxiliar.

6. No tocante à natureza das falhas que ensejaram a desaprovação das contas do Consórcio Intermunicipal Progresso Regional, relativas ao exercício de 2011 no processo nº TC-339/026/2011, constam do acórdão regional: “(a) receita arrecadada aquém do estimado devido à falta de repasses dos municípios consorciados; (b) déficit de execução orçamentária; (c) balanço patrimonial não apresenta a totalidade da dívida da entidade; (d) execução contratual sem o correspondente pagamento ao contrato; (e) insuficiente recolhimento de INSS e FGTS sobre a folha de pagamento, etc”.

7. Apesar da gravidade das falhas, que atrairiam, a princípio, a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, o caso apresenta particularidades, quais sejam, os vícios foram causados pelo descumprimento do quanto pactuado pelos municípios integrantes do consórcio, que deixaram de repassar à associação pública as respectivas quotas de recursos, ocasionando o déficit de execução orçamentária e, conseqüentemente, a inadimplência dos diversos compromissos por ela firmados.

8. Diante da moldura fática descrita no acórdão regional, não há como concluir que os vícios tenham resultado da vontade do recorrente, ou seja, não se pode presumir que o gestor tenha agido com dolo ou má-fé, razão pela qual o *ius honorum* ser preservado.

9. Ausente o elemento subjetivo da conduta que ensejou a rejeição de contas, não se configura a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90.

10. Recurso conhecido e provido para deferir o registro de candidatura.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento ao recurso especial para, reformando o acórdão regional, deferir o registro de candidatura de Ilso Parochi ao cargo de prefeito de Neves Paulista/SP nas eleições 2016, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 9 de março de 2017.

MINISTRA LUCIANA LÓSSIO – RELATORA

## RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, trata-se de recurso especial interposto por Ilso Parochi, **candidato eleito com 39,67% dos votos válidos ao cargo de Prefeito do município de Neves Paulista/SP**, nas eleições de 2016, contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do São Paulo (TRE/SP) que deu parcial provimento ao seu recurso eleitoral, afastando a inelegibilidade do art. 1º, I, l, da Lei Complementar nº 64/90, e, na mesma assentada, deu provimento ao recurso do Ministério Público Eleitoral, para indeferir seu registro de candidatura, por incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

O acórdão não recebeu ementa, sendo a conclusão do julgamento a seguinte:

POR MAIORIA DE VOTOS, DERAM PROVIMENTO AO RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DERAM PROVIMENTO EM PARTE AO DO CANDIDATO, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES CAUDURO PADIN E MARLI FERREIRA, FICANDO CONSIGNADO QUE APÓS VOTO DE DESEMPATE DO PRESIDENTE, O JUIZ ANDRÉ LEMOS JORGE RETIFICOU SEU VOTO PARA ACOMPANHAR A DIVERGÊNCIA. COM O ACÓRDÃO A JUÍZA CLAUDIA LÚCIA FONSECA FANUCHI. DECLARA O VOTO O RELATOR SORTEADO E O PRESIDENTE. (FI. 1123)

Opostos embargos de declaração (fls. 1183-1199), estes foram rejeitados (fls. 1223-1233).

No recurso especial, o recorrente suscita a inobservância das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários nº 848826 e 729744, que, em sede de repercussão geral, fixaram a competência exclusiva das Câmaras Municipais para o julgamento das contas de gestão e de governo prestadas pelos prefeitos.

Alega que a decisão impugnada não obedeceu ao entendimento pacificado pelo STF, com efeitos *erga omnes*, segundo o qual, nos casos de omissão da Câmara Municipal na apreciação das prestações de

contas do Poder Executivo, tal como ocorrido no caso em apreço, o mero parecer dos Tribunais de Contas não é capaz de ensejar a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

Argumenta existirem apenas dois tipos de contas a serem prestadas pelos chefes do Poder Executivo municipal, quais sejam, as de governo e as de gestão, não havendo que ser excepcionada a competência da Câmara Municipal para julgar as contas decorrentes dos gastos com consórcio intermunicipal.

Aduz que, considerando-se a natureza das contas rejeitadas pelo TCE/SP, relativas a atos de gestão, a competência para sua apreciação seria da Câmara Municipal, o que não ocorreu na espécie, devendo ser afastada, portanto, a inelegibilidade reconhecida pela Corte *a quo*.

Afirma violados o art. 9º da Lei nº 11.107/2005 – que disciplina os consórcios intermunicipais – e o art. 31 da Constituição Federal.

Pondera que o consórcio intermunicipal cujas contas foram desaprovadas possuía administração colegiada apenas no tocante ao gerenciamento da utilização de máquinas e equipamentos recebidos em virtude de convênio com a Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo (CODASP).

Nesse contexto, defende que os atos praticados pelos prefeitos dos municípios consorciados são desdobramentos dos atos de gestão dos recursos previamente alocados nas respectivas leis orçamentárias anuais e devem ser submetidos ao controle externo – à luz do que estabelece o art. 9º da Lei nº 11.107/2005<sup>1</sup> c.c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal<sup>2</sup> –

---

<sup>1</sup> **Lei 11.107/2005**

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

<sup>2</sup> **Constituição Federal**

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

exercido pelas respectivas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas, os quais, por sua vez, emitem parecer meramente técnico.

Afirma que o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 11.107/2005 é claro ao estabelecer que a atividade de fiscalização por parte do Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do representante legal do consórcio público é realizada “*sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio*”, devendo esses últimos, segundo o art. 8º, e seu § 1º, da mesma lei<sup>3</sup>, ser necessariamente formalizados pelos entes consorciados para o repasse dos recursos.

Alega que os precedentes do TSE colacionados na decisão recorrida estão ultrapassados, uma vez que são todos anteriores ao ano de 2016, quando o STF fixou a competência das Câmaras Legislativas para o julgamento das contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo, sejam elas de gestão ou de governo.

Por outro lado, o recorrente assevera não estarem presentes na decisão de rejeição de suas contas os requisitos necessários à configuração da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, Lei Complementar nº 64/90.

Alega que as irregularidades apontadas na decisão da Corte de Contas foram causadas pela ausência de repasse dos Municípios de Jaci, José Bonifácio, Mirassol, Monte Aprazível e Nipoã, integrantes do consórcio, o que ocasionou “*a inadimplência com fornecedores, o recolhimento parcial de quotas de INSS e do FGTS, o déficit de execução orçamentária, dentre outras falhas*” (fl. 1.304), não tendo havido má-fé ou improbidade na sua conduta.

Relata que teve quatro contas de governo, referentes ao mandato anterior de prefeito, aprovadas pela Câmara Municipal, todas com parecer prévio favorável emitido pela Corte de Contas, o que demonstra não ser um gestor contumaz e ímprobo.

---

<sup>3</sup> Lei nº 11.107/2005

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

Aponta, ainda, não ter ocorrido dano ao erário ou enriquecimento ilícito nos atos que ensejaram a rejeição de suas contas, os quais constituem vícios meramente formais e não configuram improbidade administrativa.

Ao final, requer o provimento do recurso especial, para que seja deferido seu registro de candidatura ao cargo de prefeito do Município de Neves Paulista/SP no pleito de 2016.

O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões às fls. 1318 a 1320, alegando, preliminarmente, não ter o recorrente demonstrado a existência de divergência jurisprudencial.

No mérito, reitera o parecer ministerial de fls. 1109 a 1112, no qual sustenta a competência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para proferir a decisão que rejeitou as contas prestadas pelo recorrido quando administrou o Consórcio Intermunicipal “Progresso Regional”, além da presença dos requisitos da insanabilidade, improbidade administrativa e dolo nas irregularidades que ensejaram a inelegibilidade.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo desprovimento do recurso especial (fls. 1324-1332).

Às fls. 1333-1338, a Secretaria Judiciária noticia a existência da Ação Cautelar nº 0602934-14.2015.6.00.0000 (PJE), na qual deferi medida liminar para suspender os efeitos do acórdão proferido pelo TRE/SP nos presentes autos, até o julgamento do recurso especial por esta Corte Superior, garantindo a diplomação e a posse do recorrente, eleito para o cargo de prefeito do Município de Neves Paulista nas eleições de 2016.

É o relatório.

## VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, o recurso especial é próprio e tempestivo, pelo que dele conheço.

Na espécie, o TRE/SP, por maioria, deu parcial provimento ao recurso eleitoral interposto pelo recorrente, para afastar a inelegibilidade do art. 1º, I, *l*, da Lei Complementar nº 64/90, e, na mesma assentada, proveu o recurso do Ministério Público Eleitoral para indeferir o registro de candidatura de Ilso Parochi ao cargo de Prefeito de Neves Paulista/SP, nas eleições de 2016, com base no art. 1º, I, *g*, da LC nº 64/90.

A Corte Regional afastou a incidência da norma no tocante à rejeição das contas de três convênios municipais, dois celebrados em 2008 e um em 2011, ao fundamento de que a competência para julgar tais atos seria da Câmara Municipal.

O único fato gerador da inelegibilidade, portanto, consiste na desaprovação das contas pelo TCE, relativas a um consórcio intermunicipal celebrado no exercício de 2011, do qual o recorrente era o gestor.

Delimitada a controvérsia devolvida à apreciação deste Tribunal, reproduzo a fundamentação do acórdão regional no que diz respeito à competência do TCE para julgar as aludidas contas:

Em outras palavras, segundo o Colegiado, a existência de parecer do Tribunal de Contas apontando irregularidades nas contas de convênio municipal, sem a reprovação da respectiva Casa Legislativa, não tem o condão de ensejar o reconhecimento da discutida - causa de inelegibilidade.

Todavia, em que pese tal entendimento colegiado, o mesmo raciocínio não se aplica às contas de consórcio.

É que as contas de consórcio, que não se confundem com as contas de convênio, têm o Tribunal de Contas como órgão competente para o respectivo conhecimento e julgamento, nos exatos termos do artigo 71, inciso II, c.c. o artigo 75, ambos da Constituição Federal, e do artigo 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005.

Confira-se:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União; ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Art. 9º (...)

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

Assim, para fins de configuração da discutida causa de inelegibilidade, diversamente das contas de convênio, as contas de consórcio desaprovadas pelo Tribunal de Contas não dependem de qualquer exame, tampouco de ratificação, da Câmara Legislativa Municipal, até porque esta tem competência exclusiva para o julgamento das contas de governo e das contas da gestão dos prefeitos, consoante assentado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto dos RE's nos 848826 e 729744.

Noutros dizeres, na apreciação das contas do Chefe do Executivo relativas a consórcio, o Tribunal de Contas tem competência para o exame meritório, funcionando como órgão julgador, não sendo meramente opinativo o resultado do seu julgamento final.

[...]

**Ademais, o recorrente atuou como presidente de uma associação pública de vários municípios, com aplicação de valores provenientes de entes diversos, o que torna tormentosa, para não dizer, inexecutável, a exigência de que a desaprovação das contas seja submetida a essa ou aquela casa legislativa.**

Nesse contexto todo, a rejeição das contas de consórcio pelo candidato, ainda que unicamente pelo Tribunal de Contas, possui aptidão legal para torná-lo inelegível, máxime porque, como se verá adiante, incidente irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa. [Grifei]

A orientação adotada pela instância regional não merece reparos, pois o caso não versa sobre contas anuais do município nem tampouco contas de gestão do chefe do poder executivo municipal, mas, sim, às contas prestadas pelo recorrente na qualidade de gestor de consórcio público intermunicipal<sup>4</sup>, que pode ser constituído sob a forma de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, consoante o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005<sup>5</sup>.

Tais associações são constituídas para lograr objetivos comuns a vários entes federados e são dotadas de personalidade jurídica própria e, no caso dos consórcios intermunicipais, suas receitas são oriundas dos diversos participantes, não havendo como submeter sua fiscalização ao Poder Legislativo de apenas um dos municípios.

Registre-se que os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados estão previstos no art. 241 da CF<sup>6</sup>, com redação dada pela EC nº 19/1998, e as regras gerais sobre tais instituições foram estabelecidas na Lei nº 11.107/2005, que as submete à fiscalização contábil, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio nos termos do art. 9º, parágrafo único, *in verbis*:

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

**Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle**

---

<sup>4</sup> Consórcio Intermunicipal Progresso Regional, composto pelos Municípios de Jaci, José Bonifácio, Mirassol, Monte Aprazível, Neves Paulista e Nipoã, cuja finalidade era a prestação de serviços, por meio das máquinas do consórcio, para a manutenção de estradas rurais dos municípios consorciados.

<sup>5</sup> **Lei nº 11.10/2005**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

<sup>6</sup> **Constituição Federal**

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

**externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.**

Da leitura do citado dispositivo, verifica-se que a lei especial, em que pese ter previsto a possibilidade de controle externo dos atos relativos aos consórcios públicos – o que deve ocorrer nos limites dos recursos empregados por cada um dos entes consorciados –, concentrou nas atribuições dos Tribunais de Contas competentes para apreciação das contas dos respectivos representantes legais a função de fiscalizar a contabilidade global e a gestão dos recursos despendidos pelo colegiado de entes públicos participantes.

Logo, a hipótese não se enquadra na regra do art. 31 da CF<sup>7</sup>, nem tampouco está compreendida nas teses firmadas pelo STF em sede de repercussão geral nos Recursos Extraordinários n<sup>os</sup> 848.826/CE e 729.744/MG, nas quais se reconheceu a atribuição exclusiva da Câmara Municipal para o exame das contas, sejam de governo ou de gestão, dos Chefes do Poder Executivo.

Observe-se que, mesmo após a edição dos Temas n<sup>os</sup> 157<sup>8</sup> e 835<sup>9</sup> pelo STF, esta Corte manteve o entendimento jurisprudencial no sentido de que o Tribunal de Contas é o órgão competente para julgar das contas de prefeito quando versarem sobre recursos oriundos de convênio.

A propósito, cito os ED-RO nº 448-80/SE, de minha relatoria, julgados na sessão de 6.9.2016, relativos às eleições de 2014, nos quais pontuei que o STF, ao analisar os referidos recursos extraordinários, não

---

<sup>7</sup> **Constituição Federal**

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

<sup>8</sup> **Tema 157/STF**

“O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo”.

<sup>9</sup> **Tema 835/STF**

“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, 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”.

incluiu, na competência exclusiva do Poder Legislativo, o exame das contas de prefeito alusivas a convênio. Confira-se o seguinte excerto do voto que apresentei naquele julgamento:

Examinando a questão sob a luz das recentes decisões proferidas pelo STF, me parece que há uma terceira forma de prestação de contas não contemplada no julgamento conjunto do RE nº 848.826 e do RE nº 729.744. Trata-se das contas de convênio, aquelas referentes a valores que não provêm das receitas próprias do Município, mas são transferidas por outros entes federados ou autarquias estaduais e federais. Anoto que não há nos autos, qualquer referência a celebração de um convênio com a União ou com o Estado de Sergipe, sendo cediço que o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), foi instituído pela EC nº 14/96 e sua fiscalização, segundo o previsto no art. 11 da Lei nº 9.424/96, competia aos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos próprios Municípios, nos seguintes termos:

[...]

No tocante a contas de convênio e na hipótese de repasse de verbas entre os entes federativos, ainda que por força de lei, a jurisprudência desta Corte se consolidou no sentido de que, dependendo da natureza dos recursos examinados, a competência para o exame das contas seria do TCU ou do TCE, conforme o caso.

[...]

Esse posicionamento foi reafirmado no julgamento do REspe nº 46-82/PI, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, na sessão de 29.9.2016, que tratou de registro de candidatura das eleições de 2016. Veja-se a ementa:

RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 10, 1, G, DA LC 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS. CONVÊNIO ENTRE MUNICÍPIO E UNIÃO. RECURSOS FEDERAIS. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REPERCUSSÃO GERAL DEFINIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RE 848.826/CE E 729.744/MG). NÃO INCIDÊNCIA. MATÉRIA DE FUNDO. CONTAS INTEMPESTIVAS. APLICAÇÃO DE RECURSOS. REGULARIDADE. AUSÊNCIA DE DOLO. MANUTENÇÃO DO REGISTRO. DESPROVIMENTO.

[...]

7. O c. Supremo Tribunal Federal definiu tese, com repercussão geral, de que a competência para julgar contas prestadas por chefe do Poder Executivo municipal é da respectiva Câmara, nos termos do art. 31 da CF/88 (RE 848.826/CE e 729.744/MG, em 17.8.2016).

**8. A matéria foi apreciada sob temática de contas de gestão versus contas de governo, sendo incontroverso que ambas compreenderam, naquela hipótese, recursos do erário municipal. O caso dos autos, ao contrário, versa sobre ajuste contábil envolvendo verbas oriundas de convênio com a União.**

9. Assim, a posição externada pela c. Suprema Corte não alberga a hipótese sob julgamento. Aplica-se o art. 71, VI, da CF/88, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”, preservando-se, por conseguinte, o protagonismo que sempre pautou a atuação do órgão de contas.

**10. Estender a tese de repercussão geral aos casos de convênio entre municípios e União ensejaria incongruência, porquanto o Poder Legislativo municipal passaria a exercer controle externo de recursos financeiros de outro ente federativo.**

11. Mantido, portanto, o entendimento desta Corte Superior acerca da competência do Tribunal de Contas da União em casos como o dos autos.

(REspe nº 46-82/PI, Rel. Min. Herman Benjamin, PSESS de 29.9.2016)

Entendo que a mesma solução jurídica deve nortear as hipóteses de rejeição de contas prestadas pelos administradores de consórcios públicos, tais como o tratado nos presentes autos, uma vez que os recursos fiscalizados também são oriundos de diversos entes federados e a matéria possui disciplina específica, conforme já abordado ao longo deste voto.

Acresce, ainda, que antes das mencionadas decisões do STF, este Tribunal já se debruçara sobre a natureza dos consórcios intermunicipais e, no julgamento do RO nº 725-69/SP de relatoria da e. Min. Maria Thereza de Assis Moura, assim definiu:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. RECURSO ORDINÁRIO. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. CARACTERIZAÇÃO. AGRAVO DESPROVIDO.

**1. Os consórcios públicos intermunicipais são instrumentos de cooperação entre governos municipais de uma determinada região que, com conjugação de esforços, buscam a realização de objetivos de interesse público comum das municipalidades participantes, mediante a distribuição de atribuições e responsabilidades entre os níveis governamentais.**

**2. A atuação do prefeito no consórcio intermunicipal nada mais é do que o desdobramento do exercício de atos de gestão próprios do Chefe do Poder Executivo Municipal.**

[...]

4. O responsável pelo consórcio, sendo o administrador público dos valores sob sua gestão, é o responsável pela lisura das contas prestadas. Descabida a pretensão de transferir a responsabilidade exclusivamente ao gerente administrativo.

5. Recurso ordinário desprovido.

Naquela assentada, o TSE entendeu que os atos praticados pelos prefeitos no âmbito dos consórcios intermunicipais seriam desdobramentos das ações inerentes ao mandato, mas que, por se qualificarem como atos de gestão, estariam submetidos ao controle contábil e financeiro dos tribunais de contas.

No entanto, a matéria foi analisada em momento anterior às decisões firmadas pelo STF, devendo-se adotar orientação que se harmonize ao entendimento vigente, pois nos consórcios públicos, assim como nos convênios, os recursos possuem origens diversas, não sendo cabível, portanto, sob pena de violação ao princípio federativo e à autonomia dos entes consorciados, que a fiscalização seja exercida pelo Poder Legislativo de apenas um deles.

Por essas razões, a meu ver, os Tribunais de Contas possuem competência para proferir decisão meritória acerca das contas de consórcio público, não se restringindo a atuar, nesses casos, como mero órgão auxiliar.

Desse modo, conforme reconheceu a Corte *a quo*, **as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas no julgamento das contas do prefeito que atua como administrador de consórcio público intermunicipal, possuem aptidão para permitir a aferição dos requisitos necessários à configuração da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.**

Assim, fixada a competência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, necessário verificar se a decisão que rejeitou as contas do recorrente conduz, de fato, à inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade decorrente da rejeição de contas, mas somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecurável 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 (AgR-REspe nº 3213-73/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 21.11.2016).

Ainda na linha da jurisprudência deste Tribunal, consideram-se insanáveis as irregularidades graves, decorrentes de condutas perpetradas com dolo ou má-fé, contrárias ao interesse público, que podem causar dano ao Erário, enriquecimento ilícito, ou ferir princípios constitucionais reitores da Administração Pública. Nesse sentido: RO nº 351-48/RJ, de minha relatoria, PSESS de 16.12.2004 e AgR-REspe nº 631-95/RN, rel. min. Dias Toffoli, PSESS de 30.10.2012.

*In casu*, consta do acórdão regional que o recorrente, na condição de presidente do Consórcio Intermunicipal Progresso Regional, teve suas contas, relativas ao exercício de 2011, rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no processo nº TC-339/026/2011 pelas seguintes irregularidades:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao desacolher as contas do Consórcio Intermunicipal Progresso Regional de 2011 (TC-339/026/2011 – fls. 211/215), apontou as seguintes irregularidades: (a) receita arrecadada aquém do estimado devido à falta de repasses dos municípios consorciados; (b) *déficit* de execução orçamentária; (c) balanço patrimonial não apresenta a totalidade da dívida da entidade; (d) execução contratual sem o correspondente pagamento ao contrato; (e) insuficiente recolhimento de INSS e FGTS sobre a folha de pagamento, etc..

E concluiu o Tribunal de Contas: “O conjunto de falhas apontado no relatório da Fiscalização apresenta gravidade o bastante a comprometer a boa ordem das contas apresentadas: insuficiência de recolhimento de encargos de Inss e Fgts; inadimplência com contratada por serviços executados da ordem de R\$ 44 mil, balanço patrimonial não registra obrigações em valor de R\$ 87 e tampouco detalha contribuições a receber dos municípios consorciados. Os responsáveis pela

gestão da entidade não demonstram interesse em esclarecer todas essas impropriedades. Tudo isso aliado à falta de fidedignidade das peças contábeis e precariedade causada pela ausência dos Conselhos levam à reprovação das contas em apreço", julgando as contas irregulares nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas "a" e "b", c.c o artigo 36, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 213/214, grifei). (Fl. 1.133).

Por maioria, após o voto de desempate proferido pelo Presidente do TRE/SP e a retificação do voto de um dos membros daquela Corte, no sentido de acompanhar a divergência inaugurada pela juíza Cláudia Lúcia Fonseca Fanucchi, a o Tribunal *a quo* entendeu que as irregularidades acima relacionadas são insanáveis e caracterizam ato doloso de improbidade administrativa.

Quanto ao ponto, entendo que o acórdão recorrido merece reforma, uma vez que **não vislumbro o dolo** na conduta do recorrente, elemento indispensável para a configuração da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

É que, do que se denota do excerto do acórdão acima colacionado, as falhas que acabaram por conduzir à rejeição das contas do recorrente foram causadas pelo descumprimento do quanto pactuado pelos demais municípios integrantes do consórcio, que deixaram de repassar à associação pública as respectivas quotas de recursos, ocasionando o déficit de execução orçamentária e, conseqüentemente, a inadimplência dos diversos compromissos por ela firmados.

A propósito, consta expressamente do acórdão que a receita foi arrecadada aquém do estimado devido à falta de repasses dos municípios consorciados.

Pela particularidade dos autos, não soa minimamente razoável que o recorrente seja penalizado em sua elegibilidade, pela omissão dos demais entes federativos, fato que, logicamente, não decorreu de nenhum dos atos inerentes à função de direção do consórcio intermunicipal que exercia.

Vale lembrar que, na esteira da iterativa jurisprudência do STJ, o dolo exsurge justamente da "*vontade consciente de aderir à conduta*,

*produzindo os resultados vedados pela norma jurídica”* (ED-AI nº 1.092.100/RS, Rei. Min. Mauro Campbell Marques, *DJe* de 31.5.2010).

Assim, não sendo possível partir do pressuposto de que a vontade de praticar o ato tenha sido consciente, ou seja, deliberada, não se pode presumir que o recorrente agiu de forma premeditada e imbuído de má-fé e dolo de lesa o erário, devendo, portanto, o *ius honorum* ser preservado.

A propósito, cito os seguintes precedentes:

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEFERIMENTO. VEREADOR. DOLO. AUSÊNCIA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, 1, G, DA LC Nº 64190. NÃO CONFIGURAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. O dolo é elemento indispensável para a configuração da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, e não se confunde com a mera imperícia do administrador.

2. *In casu*, não há elementos que indiquem dolo, má-fé, enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, não podendo se falar em inelegibilidade decorrente da rejeição de contas públicas.

**3. Em caso de dúvida sobre o exigido dolo na conduta do candidato, deve prevalecer o direito fundamental à elegibilidade - capacidade eleitoral passiva. Precedente.**

4. Recurso especial a que se nega provimento.

(REspe nº 11578/RJ, de minha relatoria, *DJe* de 5.8.2014)

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. [...]

5. O descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, consistente na apuração de déficit orçamentário e financeiro, evidencia, apenas a princípio, vício insanável (AgR-REspe nº 165-22/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 8.9.2014).

**6. Para a incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 deve se demonstrar inequivocamente a presença do dolo na conduta do gestor público, o que não se verificou *in casu*.**

7. *In casu*,

a) O parecer do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina apontou déficit na execução orçamentária no exercício de 2010, no valor de R\$ 336.347,19 que contribuiu para o déficit financeiro no montante de R\$ 237.086,69 no referido exercício, o que acarretou a desaprovação das contas pela Câmara Municipal, em conformidade com o parecer técnico.

**b) A despeito da gravidade das irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, não se depreende dos autos a presença inequívoca do elemento subjetivo, necessário à restrição do *ius honorum* do candidato.**

(REspe nº 31655/SC, Rel. Min. Luiz Fux, Publicado na Sessão do dia 14.12.2016)

Não é demais lembrar que os direitos políticos, dentre os quais se insere o direito à elegibilidade – condição eleitoral passiva – são desdobramentos do princípio democrático, segundo o art. 1º, parágrafo único, da Constituição.

Portanto, não sendo possível pelo quadro delineado no acórdão recorrido se chegar à conclusão de que o recorrente agiu com dolo ou má-fé, deve prevalecer seu direito fundamental à elegibilidade, pelo que, afasto a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da Lei Complementar nº 64/90.

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso especial** para, reformando o acórdão regional, deferir o registro de candidatura de Ilo Parochi ao cargo de prefeito de Neves Paulista/SP nas eleições 2016.

É o voto.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, mantendo a coerência com o que votei no agravo, verifico, pela enumeração das falhas, que, efetivamente, nos encontramos exatamente naquela hipótese de insuficiência de recolhimento de encargos de INSS, FGTS e inúmeras outras inadimplências a atrair a inelegibilidade da alínea *g*.

Então, mantendo a coerência com o que votei ontem, peço vênia à eminente relatora para divergir e negar provimento ao recurso especial. Vossa Excelência, Ministra Luciana Lóssio, está dando provimento?

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Estou dando provimento. Mas a particularidade deste caso, Ministro Luiz Fux, é que entendo que eu não poderia exigir do recorrente o pagamento dessas contribuições, porque houve falta de repasse por parte dos municípios. A particularidade está em eu analisar o dolo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Talvez isso seja um fato relevante, quer dizer, ele não repassou, não no sentido de recolher, de não repassar ou no sentido de não cumprir com exação. Há esse dado fático.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Esse é o dado fático. Essa é a particularidade.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Com o esclarecimento de Vossa Excelência, eu a acompanho para dar provimento.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Eu penso que a situação é diferente da hipótese de quando se desconta a previdência e não a recolhe. Neste caso, não houve pagamento simplesmente por insuficiência de recursos.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Na verdade, o fundo é composto por recursos repassados por todos os municípios e alguns municípios não repassaram os recursos. É disso que se cuida.

## VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Senhor Presidente, esse ponto era o da minha dificuldade. Eu estava tentando identificar, no acórdão regional, o aspecto que levou a eminente relatora a esta conclusão, que afasta a nossa compreensão de direito e que, no caso concreto, pela peculiaridade, nos permitiria concluir pela ausência de dolo.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): O julgamento no tribunal regional foi por maioria. O presidente, inclusive, votou para desempatar.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Há votos vencidos?

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Há votos vencidos. O presidente votou para desempatar, enfim, depois um deles volta atrás.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Agradeço a Vossa Excelência pelo esclarecimento. Acompanho a relatora.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhor Presidente, eu vi que a própria ementa da eminente relatora deixa claro a situação descrita há pouco. O cofre do consórcio depende de aportes de cada um de seus integrantes. Portanto, exigir que o administrador temporário do consórcio cumpra com obrigações sem que os recursos tenham sido entregues ou repassados pelos outros integrantes, é missão impossível.

Confesso que o item 7 da ementa, talvez, Ministra Luciana Lóssio – eu deixo apenas como sugestão –, possa esclarecer um pouco melhor, ou seja, não estamos dizendo, eu reitero, em época de crise da previdência, que deixar de pagar essas contribuições seria um pecado. Hoje é uma questão central para a própria sobrevivência do país, ao considerarmos o *deficit* das contas públicas, de uma maneira geral.

Quero apenas deixar esclarecido que nestas circunstâncias em que os aportes não dependiam apenas do infrator. Em tese, seria uma missão impossível. Não estamos passando um juízo de chancela ou de caráter irrisório desse tipo de conduta.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Acolho a sugestão de Vossa Excelência, Ministro Herman Benjamin, e explicitarei este ponto justamente no item 7 da ementa.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Acompanho a relatora.

### **ESCLARECIMENTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Senhores Ministros, os projetos deixados pelo Ministro Dias Toffoli quanto às súmulas, penso que poderíamos voltar a conversar com o objetivo de darmos lineamentos mais seguros em casos que tais, de modo a ter enunciados que poupassem tanto o Ministério Público quanto a Justiça Eleitoral como um todo.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Educativos.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Deixar bem claro essas situações em que a confusão fática é inequívoca. Porque isso seria uma contribuição para segurança jurídica e, obviamente, racionalizaria o trabalho de todos os envolvidos. Poderíamos construir essas soluções com a participação ativa do Ministério Público, de modo a também servir de orientação para os seus próprios pareceres.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): A questão da competência do julgamento das contas de consórcio, talvez seja uma proposta para fazermos uma nova súmula.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Isso. Considero ser um caso paradigmático.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Além de ser um desdobramento. Quando o repasse não se dá por intenção dolosa do agente, mas por falta de recursos, não há.

O DOUTOR NICOLAO DINO (vice-procurador-geral eleitoral): Eu entendo e até concordo com a premissa assentada no voto da Ministra Luciana Lóssio, no sentido de que estando demonstrada a impossibilidade e a inviabilidade de recolhimento, não se poderia dele exigir o impossível.

Verifico o acórdão regional e essa premissa deveria estar bem clara nele – tal como perguntou a Ministra Rosa Weber –, e eu não consegui localizar, confesso – se Vossa Excelência puder me indicar –, onde está essa afirmação no acórdão regional, pois se não houver no acórdão regional, o Tribunal estaria reexaminando a prova, verificando se havia ou não capacidade de recolher essas contas. Já verifiquei em todos os votos e sabemos que não podemos reexaminar.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Há uma diferença. O acórdão regional declara que houve repasse?

Veja bem: uma coisa é o acórdão regional declarar que houve o repasse, outra coisa é o acórdão regional não mencionar o fato. No caso, o acórdão regional é todo técnico. É como se o conteúdo da decisão judicial tivesse sido delegado aos órgãos técnicos, e de acordo com o parecer técnico, as falhas são graves, mas é preciso saber por que ocorreram.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Essa afirmação está posta no acórdão. Sinceramente eu não sei identificar a página exata.

O DOUTOR NICOLAO DINO (vice-procurador-geral eleitoral): No acórdão regional?

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Sim. Eu não tiraria essa conclusão da minha imaginação.

O DOUTOR NICOLAO DINO (vice-procurador-geral eleitoral): Isso seria reexame da prova.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Eu penso que é o contrário. Se o acórdão é omissivo, a conclusão está absolutamente certa; se o acórdão dispõe que houve repasse, a conclusão seria outra. Mas não se pode inferir, porque o acórdão não mencionou, que houve o repasse.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Claro.

O DOUTOR NICOLAO DINO (vice-procurador-geral eleitoral):  
*Data venia*, acho que não é este o ponto. O acórdão não dispõe que o recorrente não conseguiu repassar por não ter disponibilidade de recurso. O acórdão não trata desse ponto. Se o acórdão não tratar desse ponto, o TSE pode dizer?

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Realmente, é uma questão de fundo.

**EXTRATO DA ATA**

REspe nº 177-51.2016.6.26.0072/SP. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Recorrente: Ilso Parochi (Advogado: Sílvio Roberto Seixas Rego – OAB: 153724/SP). Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Nilton Cesar Stuqui (Advogado: Carlos Edmur Marquesi – OAB: 174177/SP). Recorrida: Coligação Renova Neves (Advogado: Regina Célia Atique Rei – OAB: 109238/SP).

Usou da palavra, pelo Ministério Público Eleitoral, o Dr. Nicolao Dino.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial para, reformando o acórdão regional, deferir o registro de candidatura de Ilso Parochi ao cargo de prefeito de Neves Paulista/SP nas eleições 2016, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 9.3.2017.\*

---

\* Sem revisão das notas de julgamento da Ministra Luciana Lóssio e do Ministro Luiz Fux.