



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

**ACÓRDÃO**

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 172-92.  
2016.6.13.0071 – CLASSE 32 – SANTA RITA DE MINAS – MINAS GERAIS**

**Relator:** Ministro Napoleão Nunes Maia Filho

**Agravante:** Ilton Rosa de Freitas

**Advogados:** Joelson Costa Dias – OAB: 10441/DF e outros

**Agravado:** Ministério Público Eleitoral

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO DE PREFEITO. CANDIDATO ELEITO. INDEFERIMENTO PELO TRE DE MINAS GERAIS. INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA G DO INCISO I DO ART. 1º DA LC 64/90. REJEIÇÃO, PELO TCU, DE CONTAS RELATIVAS A CONVÊNIOS FIRMADOS PELO AGRAVANTE COM O MINISTÉRIO DO TURISMO, QUANDO EXERCIA O CARGO DE PREFEITO DO MUNICÍPIO. RECURSOS FEDERAIS. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE LICITAÇÕES. DANO AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IRREGULARIDADE HAVIDA POR INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO GENÉRICO. AUSÊNCIA DE MÍNIMAS ESCUSAS PARA A PRÁTICA DOS ATOS TIDOS POR ÍMPROBOS, DADO QUE O INTERESSADO FOI INERTE QUANTO À SUA OPORTUNA APRESENTAÇÃO AO ÓRGÃO DE CONTAS JULGADOR. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. A controvérsia dos autos limita-se à incidência ou não da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/90 ao caso dos autos, em que o agravante teve suas contas de convênios firmados com o Ministério do Turismo, referentes ao período em que exerceu o cargo de Prefeito daquele município, nos exercícios financeiros de 2005 a 2008, desaprovadas pelo TCU.

2. Da moldura fática da decisão do TCU relativa ao convênio celebrado para a implementação do projeto referente ao Carnaval de 2008, verifica-se que a conduta do agravante (a) descumpriu a Lei de Licitações, por inexigibilidade de licitação sem amparo legal; (b) provocou dano ao erário, ao não demonstrar a destinação dos recursos advindos do convênio; e (c) feriu princípios basilares da Administração Pública, em decorrência de ato de gestão ilegítimo e antieconômico.

3. A decisão agravada negou seguimento ao Recurso Especial, ao fundamento de que não é possível deixar de reconhecer a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90, relativamente a um dos convênios celebrados pelo agravante (convênio do Carnaval), a partir do enquadramento jurídico dos fatos relacionados nas decisões do TCU, que julgou irregulares as contas relativas aos convênios, sem que o interessado trouxesse aos autos elementos que pudessem comprovar, apesar de tudo, a real aplicação dos recursos na promoção da referida festa popular.

4. Se o entendimento jurisprudencial desta Corte é o de que o descumprimento da Lei de Licitações constitui, a princípio, irregularidade insanável apta a ensejar a inelegibilidade de que trata o art. 1º, I, g, da LC 64/90 (AgR-REspe 39-64/RN, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 21.9.2016), não há como não se reconhecer a insanabilidade das irregularidades apontadas na decisão do TCU quando se conjuga aquele fato com a ocorrência de dano ao erário, uma vez que não foi comprovado que os recursos transferidos pelo Governo Federal ao município, em razão do convênio firmado com o Ministério do Turismo, foram efetivamente aplicados no projeto Carnaval de 2008.

5. Não se trata, neste caso, de mera suposição de malversação de recursos municipais ou de criação imaginosa do cometimento de ilícito de natureza administrativa, mas de situação bem diversa, na qual o gestor deixa de apresentar elementos minimamente aptos a revelar a efetiva aplicação dos tais recursos oriundos de convênio com a União Federal na promoção do evento popular a que se destinavam.

6. Ademais, para se caracterizar a causa de inelegibilidade prevista na alínea g do art. 1º, I, da LC 64/90, não se exige a presença do dolo específico ou do *consilium fraudis*, bastando, como regra geral, o chamado dolo genérico, que se pode ter por configurado quando o Administrador não atende, voluntariamente, nem apresenta escusas aceitáveis para seu ato, os

comandos constitucionais ou legais, que vinculam e pautam as condutas dos gestores, especialmente no que diz respeito aos gastos públicos. É correto afirmar que não se pode presumir a prática de conduta ilícita, mas também não se pode afastá-la *ex gratia*, quando o agente deixa de justificar seu ato ou de apresentar razões capazes de pelo menos explicá-lo.

7. Agravo Regimental desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Brasília, 21 de março de 2017.

  
MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO – RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Senhor Presidente, trata-se de Agravo Regimental interposto por ILTON ROSA DE FREITAS, candidato eleito ao cargo de Prefeito do Município de Santa Rita de Minas/MG nas eleições de 2016, de decisão que negou seguimento ao Recurso Especial por ele interposto de acórdão do TRE de Minas Gerais que, dando provimento a recurso, reformou a decisão do Juízo de 1ª instância para indeferir seu pedido de Registro de Candidatura, ante a incidência da inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/90.

2. Em suas razões recursais (fls. 283-295), o agravante alega que o Relator do acórdão regional fundamentou a decisão apenas *na suposta ausência de comprovação da correta aplicação dos recursos federais repassados pela União Federal à municipalidade de Santa Rita de Minas/MG* (fls. 291) e não em razão do fato de os recursos não terem sido destinados à implementação do projeto do Carnaval 2008.

3. No tocante ao ponto, explica que, ***inobstante não terem sido apresentados os documentos específicos exigidos para a comprovação da correta aplicação dos recursos em questão (...), a irregularidade verificada é de natureza meramente formal, que não tem o condão de gerar a referida inelegibilidade, uma vez que os repasses foram integralmente utilizados no objeto do convênio, sem qualquer desvio, conforme consta de trecho da decisão do c. Tribunal de Contas, reproduzido no acórdão regional*** (fls. 291-292).

4. Aduz, também, que *não há como entender que houve dolo na conduta, uma vez que não há nos autos qualquer notícia sobre suposto superfaturamento por ocasião da execução do convênio, tampouco desvio do objeto do contrato ou intenção de fraudar o processo licitatório* (fls. 292).

5. Por fim, assevera que, nos termos da jurisprudência do TSE, é necessário que, na decisão que rejeitou as contas, existam elementos mínimos que permitam o enquadramento na causa de inelegibilidade e,

existindo dúvida em relação à sua conduta, sobretudo porque a decisão do Tribunal de Contas não menciona a existência de dolo ou de culpa, merece prevalecer o direito à elegibilidade.

6. Requer seja reconsiderada a decisão agravada e, caso assim não se entender, seja o presente Agravo Regimental submetido a Plenário para se deferir o Registro de Candidatura.

7. Por pertinente, ressalta-se que esta relatoria não vislumbrou a necessária urgência na análise do pedido de reconsideração protocolado pelo ora agravante em 1º.2.2017 (Protocolo 6/2017), durante o recesso forense, revelando-se prudente aguardar a presente apreciação do Agravo Regimental.

8. É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (relator): Senhor Presidente, a controvérsia dos autos limita-se à incidência ou não da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I do art. 1º da LC 64/90 ao caso dos autos, em que o agravante teve suas contas de convênios firmados com o Ministério do Turismo, referentes aos períodos financeiros de 2005 a 2008, em que exerceu o cargo de Prefeito daquele município, desaprovadas pelo TCU.

2. Rememore-se que o pedido de Registro de Candidatura de ILTON ROSA DE FREITAS ao cargo de Prefeito nas eleições de 2016 foi deferido pelo Juízo da 71ª Zona Eleitoral/MG, tendo sido julgada improcedente a impugnação ajuizada pelo representante do Ministério Público com base na inelegibilidade da alínea *g* do art. 1º, I, da LC 64/90.

3. A Corte Regional, por maioria, nos termos do voto condutor do Relator designado, Dr. PAULO ABRANTES, concluiu por alterar a decisão do Juízo da 71ª Zona Eleitoral **para indeferir o pedido de Registro de**

**Candidatura do ora agravante, por entender que as irregularidades encontradas no julgamento proferido pelo TCU, que desaprovou suas contas relativas a convênios, são insanáveis e configuram ato doloso de improbidade administrativa.** Ademais, quanto ao dolo, concluiu que *ressai dos autos, considerando que a conduta perpetrada pelo recorrente não foi amparada na boa-fé, principalmente diante de sua revelia e da forma como as condutas foram praticadas* (fls. 149).

4. Pois bem. A decisão agravada negou seguimento ao Recurso Especial, ao fundamento de que **não é possível se deixar de reconhecer a incidência da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90, relativamente a um dos convênios celebrados pelo agravante com a União Federal/Ministério do Turismo, quando Prefeito da municipalidade**, a partir do enquadramento jurídico dos fatos relacionados nas decisões do TCU, que julgou irregulares as contas relativas aos convênios.

5. Com efeito, uma vez que o Relator designado, Dr. PAULO ABRANTES, transcreveu na íntegra os acórdãos proferidos pelo TCU (2.660/15 e 2.414/15), referentes às Tomadas de Contas 033.816/2013-1 e 017.912/2004-8, respectivamente, foi possível realizar o devido enquadramento jurídico, nesta instância, das irregularidades relatadas naquelas decisões à previsão contida na alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/90.

6. Assim, da análise dos referidos acórdãos, ainda que se reconheça a gravidade das falhas averiguadas pelo TCU, concernentes ao descumprimento da Lei de Licitações *em ambos os convênios*, foi afastada a incidência da inelegibilidade da referida alínea g apenas em relação ao primeiro acórdão acima em referência (2.660/15), relativo ao convênio cujo objeto foi a destinação de recursos para o *Réveillon* de 2007, sob o fundamento de que *a destinação dos recursos para a festividade de fim de ano realmente se concretizou e não ficou configurado o dano ao erário.* Ademais, *em nenhum momento se constata que a conduta tenha sido eivada de malícia ou má-fé* (fls. 254).

7. No tocante ao ponto, transcrevem-se os seguintes excertos da decisão agora agravada:

Da análise do acórdão 2.660/15, da Rel. Min. ANA ARRAES, verifica-se que o Tribunal de Contas da União, no julgamento da TC relativa ao Convênio 875/07, celebrado entre o Município de Santa Rita de Minas/MG e o Ministério do Turismo, cujo objeto foi a destinação de recursos para as festividades das festas de final do ano de 2007 – Réveillon, verifica-se que a Corte de Contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea *b* da Lei 8.443/92,  **julgou irregulares as contas em razão da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, aplicando a multa, nos termos do art. 58, inciso I da Lei 8.443/92, em decorrência da ilegalidade na contratação da empresa TAMMA PRODUÇÕES ARTÍSTICAS LTDA. - ME, por inexigibilidade de licitação, sem amparo legal.** No entanto, deixou de condenar em débito porque foi comprovada a realização do evento, atendendo, assim, aos fins exigidos pelo convênio (fls. 249-250).

8. Por sua vez, **conclusão completamente diferente** foi dada em relação ao segundo acórdão proferido pelo TCU (2.414/15), relativo ao convênio celebrado para a implementação do projeto *Carnaval de 2008*, no qual o agravante teve suas contas julgadas irregulares com base no art. 16, III, *c* da Lei 8.443/92, e não com base na alínea *b*, como na primeira hipótese. Por pertinente, cita-se o que prescreve o dispositivo legal em comento:

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...).

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...).

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico.

9. Neste caso, o Tribunal de Contas **constatou a ocorrência de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico na conduta do agravante, visto que não comprovou a destinação dos recursos para fins de apoio à implementação do projeto Carnaval 2008,**

***permanecendo inerte durante toda a tramitação da Tomada de Contas, ainda que lhe tenha sido oportunizado o direito de se manifestar nos autos*** (fls. 252). Não é que a inércia do interessado possa, por si e só e independentemente de qualquer outro motivo, atrair a aplicação da sanção, mas, neste caso específico, essa inércia obstou a trazida de elementos esclarecedores ou aptos a elidir o efeito da não adequada prestação de contas.

10. Como se vê, da moldura fática da respectiva decisão do TCU, verifica-se que a conduta do agravante (a) descumpriu a Lei de Licitações, por inexigibilidade de licitação sem amparo legal; (b) provocou dano ao erário, ao não demonstrar a destinação dos recursos advindos do convênio; e (c) feriu princípios basilares da Administração Pública, em decorrência de ato de gestão ilegítimo e antieconômico, a cujo respeito não foram apresentadas explicações que pudessem ser sopesadas e valoradas.

11. Assim ficou registrado na decisão agravada, *in verbis*:

Por sua vez, com relação ao acórdão 2.414/15, em que foi julgada a TC relativa ao Convênio 1.018/07, celebrado entre aquelas mesmas partes, cujo objeto foi a destinação de recursos em apoio à implementação do projeto de Carnaval 2008 naquela municipalidade, extrai-se do voto condutor da mesma Relatora, Min. ANA ARRAES, que as contas foram julgadas irregulares em razão da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea *b* e *c*, combinando com o art. 57 da Lei 8.443/92, condenando o ora recorrido ao recolhimento ao Tesouro Nacional de R\$ 95.000,00 e aplicando multa de R\$ 20.000,00, por dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico. Entendeu a Corte de Contas pela ilegalidade na contratação da empresa TAMMA PRODUÇÕES ARTÍSTICAS LTDA-ME, por inexigibilidade de licitação, sem amparo legal, além disso, que **não ficou comprovada a destinação dos recursos repassados pelo convênio e que ilegalidade na contratação** (fls. 250).

12. Se o entendimento jurisprudencial desta Corte é o de que o descumprimento da Lei de Licitações constitui, a princípio, irregularidade insanável apta a ensejar a inelegibilidade de que trata o art. 1º, I, *g*, da LC 64/90 (AgR-REspe 39-64/RN, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 21.9.2016), **não há como não se reconhecer a insanabilidade das irregularidades apontadas na decisão do TCU quando se conjuga aquele fato com a ocorrência de**



dano ao erário, uma vez que, repita-se, não foi comprovado que os recursos transferidos pelo Governo Federal ao município, em razão do convênio firmado com o Ministério do Turismo, foram efetivamente aplicados no projeto Carnaval de 2008.

13. Assim, não é possível acatar a alegação do agravante de que a irregularidade é meramente formal, pois a hipótese dos autos se resente da demonstração de que, apesar daquelas constatações, os recursos teriam sido aplicados na finalidade lúdica a que se destinavam. Ressalto que não se trata, neste caso, de mera suposição de malversação de recursos municipais ou de criação imaginosa do cometimento de ilícito de natureza administrativa, mas de situação factual bem diversa, *na qual o gestor deixa de apresentar elementos minimamente aptos a revelar a efetiva aplicação dos tais recursos oriundos de convênio com a União Federal na promoção do evento carnavalesco.*

14. No caso, a comprovação do atendimento do interesse da coletividade não foi feita. Assim, é legítimo afirmar que, a princípio, buscou-se a aplicação dos recursos conveniados em fim diverso do estabelecido no convênio, *ainda que não se possa afirmar que houve o seu desvio em proveito próprio ou alheio.* Afinal, os recursos que deveriam ser aplicados na implementação do Carnaval do município não tiveram sua devida destinação comprovada pelo agravante na tramitação da Tomada de Contas e isso basta para a aplicação da reprimenda legal.

15. Quanto ao elemento subjetivo, a Corte Eleitoral *a quo* consignou no acórdão regional que *o dolo também ressaí dos autos, considerando que a conduta perpetrada pelo recorrente não foi amparada na boa-fé, principalmente diante de sua revelia e da forma como as condutas foram praticadas* (fls. 149). Não subscrevo esta assertiva do venerando acórdão do TRE Mineiro, porque a revelia processual, por si só, não daria suporte à conclusão de conduta dolosa, pois o que se me mostra relevante, neste caso, é que *não se sabe, com certeza, como e em que fim os recursos do convênio do Carnaval foram aplicados e isso, a meu ver, traduz a ocorrência de comportamento eivado de consilium fraudis.*

16. Ademais, conheço e reverencio a orientação desta Corte Superior de que, para caracterizar a inelegibilidade prevista na alínea *g* do art. 1º, I, da LC 94/90, **não se exige o dolo específico, bastando o dolo genérico, que se caracteriza quando o Administrador assume os riscos de não atender os comandos constitucionais ou legais, que vinculam e pautam os gastos públicos.** Penso, no entanto, que o conceito de **dolo genérico** é algo que escapa à compreensão jurídica que orienta a aplicação das regras do Direito Sancionador, **na medida em que o localiza no resultado da ação e não na conduta de seu agente, o que pode levar ao perigoso extremo da responsabilidade objetiva.** Nessa hipótese, **todo resultado danoso pressuporia o dolo genérico do agente,** assim se deixando de lado seu elemento volitivo. Contudo, é nesse sentido que se orienta a jurisprudência consolidada desta Corte, como se vê no seguinte acórdão:

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. LEI 8.666/93. DESCUMPRIMENTO. REQUISITOS. PREENCHIMENTO. PROVIMENTO.

1. A inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I do art. 1º da LC 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 à 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 (RO 448-80/SE, Rel. Min. LUCIANA LÓSSIO, *DJe* 13.6.2016).

17. Dessa forma, na linha dos fundamentos acima expostos, merece ser desprovido o Agravo Interno, tendo em vista a inexistência de

argumentos hábeis para modificar a decisão agravada, motivo pelo qual deve ser mantido o indeferimento do pedido de Registro de Candidatura de ILTON ROSA DE FREITAS, em excepcional apenamento com a restrição ao seu *jus honorum*.

18. Diante do exposto, nega-se provimento ao Agravo Regimental. É o voto.

## EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 172-92.2016.6.13.0071/MG. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Agravante: Ilton Rosa de Freitas (Advogados: Joelson Costa Dias – OAB: 10441/DF e outros). Agravado: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.

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

SESSÃO DE 21.3.2017.