



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Processo n.º: 10.622/12-e

Origem: Ministério Público junto ao TCDF

Assunto: Representação

Ementa: Representação n.º 13/12-CF. Questionamento acerca dos efeitos da Lei Complementar federal n.º 135/10 na atuação do TCDF, notadamente em face do disposto no art. 19, § 8º, da LODF e no art. 5º, § 3º, da Lei Complementar n.º 840/11, que proíbe a designação para função de confiança ou a nomeação para emprego e cargo em comissão de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral. Decisão n.º 2.108/16. Sobrestamento até o deslinde do Processo n.º 26.803/14-e. Deslinde do referido processo. Decisão n.º 4.092/19. Levantamento do sobrestamento. Retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para reinstrução. **Nesta fase:** análise da nova instrução técnica. Assessoria Técnica e de Estudos Especiais – ATE/Segecex sugere estabelecer exegese a partir do julgamento pela irregularidade de contas, dispondo nos futuros julgamentos de contas sobre os critérios constantes do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC n.º 64/90. Ministério Público aquiesce. Voto divergente. Ausência de suporte no art. 19, § 8º, da LODF, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 113, de 17.07.19, para a fixação da exegese sugerida pela instrução, para fins de proibição à ocupação de cargo comissionado ou função de confiança no DF. Improcedência da Representação n.º 13/12-CF. Arquivamento dos autos.

RELATÓRIO

Trata-se da Representação n.º 13/12-CF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, versando sobre os efeitos da Lei Complementar Federal n.º 135/10 na atuação do Tribunal, notadamente em face do disposto no art. 19, § 8º, da LODF e no art. 5º, § 3º, da Lei Complementar n.º 840/11, e postulando análise dos contornos da aplicação do normativo aos ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança no Distrito Federal (peça 1).

Na primeira apreciação do feito, o Tribunal exarou a Decisão n.º 5.002/12 (peça 5), pela qual conheceu da representação e autorizou a Presidência desta Corte “a encaminhar ao TRE cópia do inteiro teor do processo”, sobrestando a “análise do mérito da Representação n.º 13/2012 - CF, até que venham aos autos a resposta do TRE à consulta a ele formulada pelo Ministério Público”.

Após a resposta do TRE/DF, efetivada nos termos da Resolução n.º 7497 (peça 6), a Assessoria Técnica e de Estudos Especiais – ATE se manifestou pela Informação n.º 12/13-ATE (peça 15), ao cabo da qual sugeriu ao egrégio Plenário:

“I) tomar conhecimento:

- a) da presente Informação, assim como da Informação n.º 046/2012-SEFIPE/GAB;
- b) da consulta formulada pelo Ministério Público junto a TCDF ao Tribunal Regional Eleitoral;
- c) da Resolução n.º 7497 do Tribunal Regional Eleitoral e do respectivo Voto condutor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

d) do Ofício n.º 223/SG/2014, de 11/04/14, do Conselho Nacional de Justiça -CNJ, e anexos;

e) dos Ofícios n.ºs 158/2014-CF, de 29/07/14, 159/2014-CF, de 29/07/14, e 187/2014-CF, encaminhados pelo Ministério Público junto ao TCDF, e anexos;

II) avaliar a conveniência e a oportunidade de:

a) deliberar sobre a aprovação das minutas de Emenda Regimental e de Resolução, respectivamente, às fls. 99/100e fls.101/102;

b) encaminhar a minuta de Resolução de fls. 103/104 à Secretaria-Geral de Administração para conhecimento e adoção das medidas que entender pertinentes;

III) dar ciência do teor da presente Informação ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal e à Câmara Legislativa do Distrito Federal, em especial quanto:

a) à necessidade de ajustar as disposições constantes do Decreto n.º 33.564/12 e do Ato da Mesa Diretora n.º 17/12, respectivamente, nos termos propostos na presente Informação (parágrafos 73/77 e 61/72);

b) ao disposto nos parágrafos 46/48 e 81/88 desta Informação;

IV) para viabilizar a realização da fiscalização requerida pelo Ministério Público junto a esse Tribunal:

a) recomendar aos órgãos e entidades da Administração Pública distrital que solicitem dos seus servidores, empregados, conselheiros e demais pessoas elencadas no art. 1º do Decreto n.º 33.564/12 a documentação lá exigida e, se for o caso, aquelas que contemplem todas as alíneas do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n.º 64/90, bem como providenciem a dispensa ou exoneração de todos os impedidos de ocupar função de confiança, emprego e cargo em comissão, conforme o previsto também na Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 19, §8º) e na Lei Complementar nº 840/11(art. 5º, §3º);

b) autorizar a Secretaria de Fiscalização de Pessoal –SEFIPE a incluir o objeto da presente Representação nas futuras auditorias a serem realizadas nos órgãos e entidades da Administração Pública distrital, com a finalidade de verificar a ocorrência de provimento de função de confiança, emprego e cargo em comissão em desacordo com as normas previstas na Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 19, § 8º), na Lei Complementar nº 840/11 (art. 5º, §3º) e no Decreto n.º 33.564/12 (art. 1º);

V) dar conhecimento a todos os órgãos e entidades da Administração Pública distrital da decisão que vier a ser adotada nos autos;

VI) diligenciar o Governo do Distrito Federal no sentido de apresentar, no prazo de trinta dias, à luz do que dispõe o art. 19, § 8º, da Lei Orgânica do Distrito Federal e o art. 5º, § 3º, da Lei Complementar n.º 840/11, suas justificativas a respeito da nomeação para o cargo de Presidente da Fundação Hemocentro de Brasília pessoa que teve suas contas julgadas rejeitadas por Tribunal de Contas, manifestando-se ainda sobre a exigência contida no art. 3º, § 3º, do Decreto n.º 33.564/2012;

VII) autorizar o retorno dos autos a esta Secretaria-Geral.”

Ocorre que, devido à alteração do Decreto n.º 33.564/12 promovida pelo Decreto n.º 36.238/15, bem como do oferecimento da Representação n.º 27/14-CF, tratada no Processo n.º 26.803/14-e, a Corte optou por determinar a reinstrução do feito, nos termos vazados na Decisão n.º 247/15 (peça 21).

Em nova manifestação, contida na Informação m.º 05/15-ATE (peça 24), a ATE entendeu, no que se refere à alteração do Decreto n.º 33.564/12, ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

“oportuno substituir a exigência de apresentação da documentação relacionada nos incisos I a VIII do art. 2º da minuta de Resolução de fls. 103/104 pela novel Declaração de Inexistência de Causa de Inelegibilidade e Impedimento”, ao passo que, quanto ao disposto na Representação n.º 27/14-CF, acolhida no Processo n.º 26.803/14-e, assinalou:

“9. Naqueles autos, externando preocupação com os limites de aplicação da conhecida Lei da Ficha Limpa, o MPC requer a discussão plenária e definição quanto a eventual ampliação do julgamento irregular de contas. Nessa esteira, propõe o Parquet que a Corte julgue contas irregulares não apenas em sede de tomadas e prestações de contas (anuais, especiais ou extraordinárias), mas também em outros processos em que se identifique grave irregularidade, a exemplo do ocorrido no Processo nº 4948/07, no qual se caracterizou ofensa ao artigo 42 da LRF, sem, contudo, haver pronunciamento do Tribunal pela irregularidade de contas.

10. Sem adentrar no mérito dessa discussão, s.m.j., entende-se que a adoção ou não dessa nova metodologia pela Corte (ampliação do julgamento irregular de contas) não interfere nas proposições alinhavadas às fls. 160/162 destes autos. A nosso sentir, caso acolhida a proposta oferecida pelo Parquet nos termos da Representação nº 27/14-CF, aquelas situações é que passariam a adotar os contornos definidos neste Processo, ou seja, outros processos de controle externo, que não somente aqueles de tomada e prestações de contas, passariam a expressar o julgamento irregular de contas, nos termos ora em discussão.

11. A respeito da solução oferecida nas sugestões de fls. 160/162, quanto à aprovação de Resolução estabelecendo procedimentos aplicáveis ao julgamento de contas, fls. 101/102, em especial o contido no art. 3º, o qual dispõe que o “...Tribunal fará constar da decisão e do acórdão que julgue contas irregulares a indicação de que o ato inquinado se enquadre ou não na hipótese de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, a que alude à legislação eleitoral” (Grifo nosso), cumpre informar que, em pesquisa realizada em sítios de Tribunais de Contas², não se identificou prática semelhante.”

Todavia, por vislumbrar que a matéria tratada no Processo n.º 26.803/14 teria escopo mais ampliado e passível de repercussão no objeto dos autos, a Corte optou por sobrestar o exame de mérito até a finalização do mencionado processo (Decisão n.º 2.108/16, peça 30).

No referido Processo n.º 26.803/14, ao decidir o mérito da matéria, a Corte exarou a Decisão n.º 3.705/17, na forma reproduzida a seguir:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Representação nº 27/2014 – CF, versando sobre a possibilidade de “julgamento de contas” em outros processos de fiscalização, de forma que eventuais irregularidades graves possam ter efeitos correlatos no campo das inelegibilidades, para, no mérito, considera-la improcedente em relação aos pedidos de fixação de entendimento contidos nos itens 1, 2 e 3 e procedente quanto ao item 4; II – determinar à Presidência que instrua o Núcleo de Informações Estratégicas – NIE a fim de que adote medidas no sentido de proceder à análise solicitada no item 4 da Representação em tela acerca do confronto das informações alusivas às impugnações de registro e candidaturas efetuados pela Justiça Eleitoral frente aos processos existentes nesta Corte; III – autorizar o arquivamento do processo em apreço.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Diante disso, a Assessoria de Planejamento Estratégico – ATE procedeu a nova análise do presente feito, incluindo todos os pontos tempestivos anteriormente sugeridos pelo Corpo Técnico e as considerações do MPJTCDF, para concluir pelo arquivamento dos autos. Veja-se:

“17. Ambas as inovações legislativas que motivaram a autuação destes autos, vedando a designação para função de confiança ou a nomeação para emprego ou cargo em comissão, de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade, datam de 2011. Assim na iminência de completarem oito anos.

18. As normas em questão possuem textos quase idênticos e de compreensão clara, não dando margem a dúvidas acerca da sua aplicação. Assim, entende-se, prescindem de outras regulamentações além das já existentes. Ressalta-se que o Decreto nº 33.564/2012 já sofreu sete alterações no total e não foi identificada necessidade de ajuste no seu texto já aperfeiçoado.

19. Nenhuma das supostas nomeações irregulares apontadas pelo MPJTCDF persiste, pois os nomes citados não constam no SIGRH.

20. Assim, não subsiste a necessidade de quaisquer das providências antes sugeridas por este Corpo Técnico.

21. Propõe, em face do exposto, o mero arquivamento dos autos.”

Contudo, na oportunidade, o Ministério Público opinou pelo levantamento do sobrestamento e pela necessidade de que fossem analisadas questões remanescentes, o que contou com a concordância deste Relator e dos demais membros do Colegiado, conforme a Decisão n.º 4.092/19 (peça 42):

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 2/2019 (fls. 216/218) e do Parecer nº 507/2019-CF (fls. 220/222); II – autorizar o levantamento do sobrestamento dos autos, autorizado pela Decisão nº 2108/2016, haja vista o deslinde do Processo nº 26.803/2014; III – determinar o retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para reinstrução, devendo ser analisadas as ponderações pendentes, apresentadas pelo parecer do Ministério Público junto à Corte.”

Assim, visando dar cumprimento ao item III da referida deliberação, a Assessoria Técnica e de Estudos Especiais – ATE, vinculada à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex, elaborou a Informação n.º 10/20-ATE (peça 49), na qual anotou o que segue:

“14. A presente instrução complementar, conforme voto-condutor da Decisão nº 4092/2019, cinge-se a dois aspectos levantados do Parecer do MPJTCDF de peça 41:

i) servidores com contas julgadas irregulares por outro Tribunal de Contas da federação, como pelo TCU, por exemplo, podem ser impedidos de ocupar cargo em comissão no Distrito Federal? Se afirmativo, qual o controle para a aferição da condenação?

ii) servidores com contas julgadas irregulares pelo TCDF podem ser impedidos de ocupar cargos público ou somente ocorrerá o impedimento se o TCDF decretar a inabilitação?

15. Pare responder as questões, deve-se retomar a análise das normas de regência da matéria. A Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF e a LC nº 840/2011 assim dispõem sobre o impedimento para ocupação de cargo em comissão ou função de confiança em face de ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

LODF

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

(...)

§ 8º É proibida a designação para função de confiança ou a nomeação para emprego ou cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, de pessoa condenada, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 anos após o cumprimento da pena, salvo se sobrevier decisão judicial pela absolvição do réu ou pela extinção da punibilidade, por:

I - ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral;

(...)

LC 840/2011

Art. 5º Os cargos em comissão, destinados exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, são de livre nomeação e exoneração pela autoridade competente.

(...)

§ 3º É proibida a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, observado o mesmo prazo de incompatibilidade dessa legislação.

16. Como já tratado nos autos, a principal dúvida quanto à aplicação dos dispositivos supramencionados decorre da interpretação do art. 1º, inciso I, alínea "g", da legislação eleitoral (Lei Complementar nº 64/1990) com redação dada pela Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010), que indica como causa de inelegibilidade a rejeição de contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, nos seguintes termos:

Art. 1º São inelegíveis:

II - para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

17. As especificidades e contornos da aplicação dos dispositivos supra serão tratados nos itens seguintes, de modo a se analisar os questionamentos apresentados.

II.1. Julgamento pela irregularidade de contas por outros Tribunais de Contas

18. Quanto à primeira questão levantada, não há qualquer indicação normativa de que o impedimento para a nomeação em cargo em comissão ou designação de cargo em confiança no Distrito Federal decorra apenas de contas irregulares julgadas pelo TCDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

19. O impedimento é geral, consequência da rejeição de contas por decisão irrecurável por qualquer órgão de contas competente conforme se depreende do art. 1º, inciso I, alínea “g” da LC nº 64/1990 supratranscrito.

20. Verifica-se que em âmbito federal a proibição de designação para função de confiança ou de nomeação para cargo em comissão de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral só foi incorporada de forma expressa mais recentemente, nos termos dos art. 2º, inciso III, do Decreto nº 9727/2019 e do art. 1º, § 1º, do Decreto nº 9916/2019, que assim dispõem:

Decreto 9727/2019

Art. 1º Este Decreto estabelece os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 2º São critérios gerais para a ocupação de DAS ou de FCPE:

(...)

III - não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Parágrafo único. Os ocupantes de DAS ou de FCPE deverão informar prontamente a superveniência da restrição de que trata o inciso III do caput à autoridade responsável por sua nomeação ou designação.

Decreto nº 9916/2019

Art. 1º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão observar, para os atos de nomeação ou de designação de quaisquer cargos em comissão ou funções de confiança, a partir de 1º de agosto de 2019, os critérios gerais para ocupação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS ou de Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE dispostos no art. 2º do Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019.

§ 1º Os ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança a que se refere o caput deverão observar o disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 9.727, de 2019.

21. De maneira análoga à regra local, também na esfera federal há mera remissão à legislação eleitoral para o enquadramento das hipóteses de inelegibilidade, não sendo possível inferir que, no caso de rejeição de contas enquadrada no art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar nº 64/1990, só incidiria a proibição para a ocupação de DAS ou FCPE se tal julgamento se desse pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

22. Sendo assim, não cabendo restringir o que a lei não restringe, em observância ao princípio da legalidade, servidores com contas julgadas irregulares por outro Tribunal de Contas da federação, como pelo TCU, por exemplo, **podem** ser impedidos de ocupar cargo em comissão no Distrito Federal.

23. Em relação ao controle da aferição da condenação por Tribunal de Contas diverso do TCU, entende-se que não há necessidade de procedimento diferente daquele já empregado para averiguação das demais causas de inelegibilidade, quando da designação para função de confiança ou nomeação de cargo em comissão no Distrito Federal. Atualmente, o Decreto distrital nº 39.739/2019, que revogou o então Decreto nº 33.564/2012, prevê a apresentação de Declaração de Inexistência de Causa de Inelegibilidade e Impedimento, sendo, portanto, a rigor,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

de caráter declaratório o preenchimento dos requisitos. Eis o disposto no art. 8º, § 1º, do Decreto nº 39.378/2019:

DECRETO Nº 39.738, DE 28 DE MARÇO DE 2019

Art. 8º É vedada a nomeação para emprego ou cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, e designados para função de confiança da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal aqueles que tenham incorrido nas causas de inelegibilidade previstas na legislação eleitoral e nos termos do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º A posse ou a entrada em exercício relativa a cargos, empregos e funções a que se referem este Decreto ficam condicionadas à apresentação de declaração de Inexistência de Causa de Inelegibilidade e Impedimento, na forma do Anexo II deste Decreto, que deverá ser apresentada:

I - no ato de posse no cargo ou emprego em comissão;

II - na entrada em exercício na função de confiança;

III - previamente à primeira participação no conselho, comissão, comitê, órgão de deliberação coletiva ou assemelhado.

24. No mais, para verificação de causa de inelegibilidade decorrente de eventual rejeição de contas pelo TCU, é pertinente que a autoridade responsável pela designação ou nomeação também se realize pesquisa no site do órgão, que disponibiliza lista de todos os responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares, a partir da data dos respectivos acórdãos condenatórios, sendo acessível por qualquer pessoa¹.

25. Por fim, tem-se que o TCDF também disponibiliza serviço semelhante², sendo possível a pesquisa de qualquer nome anteriormente à nomeação para cargo em comissão ou designação para função de confiança como controle adicional no âmbito do Distrito Federal no que se refere à causa de inelegibilidade decorrente de contas julgadas irregulares.

II.II. Consequência do julgamento irregulares de contas no que se refere à ocupação de cargos públicos

26. Em relação ao segundo ponto, vale transcrever o seguinte trecho do voto-condutor da Decisão nº 4092/2019 que bem aclara a questão:

Imprescindível que se esclareça se o julgamento irregular de contas, por si só, já acarretaria a impossibilidade de exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por se tratar do reconhecimento de irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa por decisão irrecorrível de órgão competente, como previsto na legislação, ou se, de maneira mais coerente, caberia ao Tribunal aquilatar seus acórdãos de modo a indicar a ocorrência, em cada caso, de irregularidade insanável decorrente de dolo.

Aliás, o enfrentamento dessa questão é de suma importância e parece-me medida urgente a expressa definição por esta Corte quanto à possibilidade ou não de nomeação em cargo em comissão/função de confiança no âmbito distrital de determinado gestor que tenha tido suas contas julgadas irregulares, mas sem a indicação específica da ocorrência de irregularidade insanável decorrente de ato doloso de improbidade administrativa.

Entendo que tal enfrentamento e definição não representa apoderar-se do exercício das funções precípuas da justiça eleitoral, pois não se busca definir os casos de inelegibilidade, mas a indicação clara e precisa dos contornos que foi decidido pela

¹ Disponível em: <https://contasirregulares.tcu.gov.br/ordsext/f?p=105:2:0:::>

² <https://www.tc.df.gov.br/controle-externo/responsaveis-por-contas-irregulares/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Corte.

Ademais, não há que se confundir a sanção de inabilitação decretada pela Corte de Contas e a causa de inelegibilidade por ato doloso de improbidade administrativa reconhecido por decisão irrecorrível de órgão competente. A prerrogativa da Corte de aplicar a sanção de inabilitação vai além dos processos de contas e, se o julgamento das contas como irregulares vier a representar automaticamente o impedimento para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, é de se reconhecer que tal dispositivo legal passará a ser letra morta, uma vez que a reprimenda desejada pela penalidade sucumbirá ao julgamento das contas.

Feitas tais ponderações e objeções, penso que a matéria ainda requer aprofundamento e enfrentamento também no contexto Regimento Interno vigente.

Quanto aos demais pontos, não vejo reparos nos fundamentos apresentados, sendo certo que o tempo decorrido desde a fase inicial dos autos operou efeitos no sentido de afastar as supostas irregularidades anteriormente apresentadas.

27. De modo a adentrar no questionamento, verifica-se que a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas tem contornos adicionais à literalidade legal. Em regra, como já tratado nos autos, para caracterização da inelegibilidade, além do julgamento pela irregularidade de contas, entende-se necessária a manifestação da Justiça Eleitoral quanto ao seu aspecto insanável e especialmente no que se refere ao enquadramento do ato que ensejou a rejeição das contas como doloso de improbidade administrativa, conforme caracterização do art. 1º, inciso I, alínea “g” da LC nº 64/1990, com a redação dada pela Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010).

28. Quanto à matéria, contudo, não há grande debate doutrinário. Transcrevem-se as seguintes menções da doutrina a título exemplificativo:

“(...) compete à Justiça Eleitoral apontar, frente ao caso concreto, se a irregularidade é sanável ou insanável, bem como se ela se eleger, ou não, como improbidade administrativa, para os fins a que se refere o art. 1º, I, e, da LC nº 64/90, ora resumidamente aqui analisado.”³

“Dessa forma, resta assentado que o Juízo Eleitoral poderá afastar a irregularidade constatada pelo TC, ante a conclusão de que o vício que fundamentou a decisão é sanável, ou não configura ato de improbidade administrativa.

(...)

Já a apreciação da conduta do agente, se culposa ou dolosa, é matéria que não tem lugar nos Tribunais de Contas, visto que a imprudência, imperícia ou negligência alegadas no seio do processo não socorrem o administrador a obter juízo de regularidade nem parecer prévio favorável no exame de suas contas. Os casos excepcionais ensejam a reparação do dano, como demonstram os julgados do TCE-SP.

Assim, no âmbito dos Tribunais de Contas não se discute a culpa ou dolo do responsável por ato irregular, o parlamento apropriado para se arguir culpa nas hipóteses de imputação de ato doloso de improbidade administrativa é a Justiça Eleitoral e o ônus da arguição é daquele que tem seu registro impugnado.”⁴

29. Tal posicionamento tem amparo no entendimento consolidado do Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Citam-se os seguintes julgados recentes representativos da orientação já sedimentada:

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS. VÍCIO INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO GENÉRICO. DESPROVIMENTO. 1. A teor do art. 1º, I, g, da LC 64/90, são inelegíveis, para qualquer cargo, "os que tiverem suas contas relativas ao

³ CÂNDIDO, Joel J. *Inelegibilidades no direito eleitoral*. Bauru, SP: Edipro, 1999.

⁴ SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. RAMOS, Rosemeire da Silva Cardoso e MATEUS, Wilson Roberto. *Aspectos da Inelegibilidade por Rejeição de Contas*, TCE-SP, junho de 2012. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/aspectos-da-inelegibilidade-por-rejeicao-de-contas>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes".2. Para fins de análise do requisito "irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa", contido no art. 1º, I, g, da LC 64/90, compete à Justiça Eleitoral aferir elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos públicos em benefício próprio ou de terceiros, dano ao erário, improbidade ou grave afronta aos princípios que regem a administração pública. Precedentes.3. Não se exige dolo específico para incidência de referida causa de inelegibilidade, bastando o genérico ou eventual, que se caracterizam quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais que vinculam os gastos públicos. Precedentes.4. No decisum monocrático, confirmou-se acórdão unânime do TRE/RS por meio do qual se indeferiu o registro dos agravantes aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito de Parobé/RS nas Eleições 2016, porquanto se rejeitaram as contas do primeiro como ordenador de despesas da Companhia Riograndense de Artes Gráficas (CORAG), relativas ao exercício 2006, por locação de veículos de luxo e reiterado descumprimento da Lei de Licitações.5. No que se refere à primeira falha, o TRE/RS assentou que a nota de improbidade decorreu do sistemático e injustificado aluguel de carros de luxo para uso do presidente e dos diretores da companhia (e não do uso dos automóveis Zafira, Ecosport e Astra), não obstante esta tivesse recém adquirido automóveis para o mesmo fim. A referência a aresto proferido pela Justiça Comum - alusivo à locação de automóveis modelos VW Santana e VW Parati - cingiu-se a mero reforço argumentativo. Desse modo, não houve extrapolação dos limites do decisum da Corte de Contas para se concluir pela insanabilidade dos vícios.6. Quanto à segunda irregularidade, o reiterado descumprimento da Lei de Licitações na compra de bens sem procedimento licitatório, aluguel de veículos sem justificativa e sem licitação, além de contratos consecutivos da mesma empresa e mesmo objeto, caracterizando indevido fracionamento de despesas de um mesmo serviço.7. O TRE/RS identificou dolo na conduta do agravante, tendo em vista reiteração de atos praticados em contrariedade à Lei de Licitações, apesar de ter larga experiência como gestor público.8. Os vícios que motivaram a rejeição das contas demonstram grave desrespeito aos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade administrativa e as circunstâncias da espécie denotam dolo do gestor de não atender aos comandos constitucionais e legais que vinculam os gastos públicos, incidindo, pois, a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90.9. Conclusão diversa demandaria reexame de fatos e provas, inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 24/TSE.10. Agravos regimentais desprovidos. (Recurso Especial Eleitoral nº 482, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 227, Data 26/11/2019, Página 32/33) (Grifado).

ELEITORAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. CONVÊNIO FEDERAL. INCIDÊNCIA DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, ALÍNEA "G", DA LC Nº 64/1990. DESPROVIMENTO.

1. Agravado interno interposto em face de decisão que negou seguimento a recurso ordinário, de forma a manter o indeferimento do registro de candidatura ao cargo de deputado estadual nas Eleições 2018

2. O candidato, no exercício do cargo público de Diretor Presidente da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas - EMDEC, teve as suas contas rejeitadas pelo TCE/SP por quatro exercícios financeiros consecutivos, em razão do déficit operacional, que ocasionou elevado prejuízo financeiro, bem como do descumprimento de regras relativas à licitação, à escrituração contábil das multas, à falta de recolhimento do saldo das multas, entre outras

3. Cabe à Justiça Eleitoral, rejeitadas as contas, proceder ao enquadramento das irregularidades como insanáveis ou não e verificar se constituem ou não ato doloso de improbidade administrativa, não lhe competindo, todavia, a análise do acerto ou desacerto da decisão da corte de contas. Precedentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

4. Não é possível afastar o caráter doloso da conduta do administrador público que, além de violar as normas relativas à licitação, descumpre de modo reiterado regras básicas relativas à gestão pública, agravando a situação econômico-financeira da empresa pública municipal, em afronta às normas de responsabilidade fiscal

5. Este Tribunal Superior já decidiu que é necessária a individualização das condutas para o reconhecimento da inelegibilidade, na hipótese de contas prestadas por mais de um gestor público durante o período analisado. No caso, durante os quatro exercícios financeiros em questão, o agravante era o único responsável pela gestão da empresa pública

6. As decisões judiciais não precisam responder a todas as teses defensivas ou questões suscitadas pelas partes quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. É dever do órgão julgador, portanto, enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão. Precedentes. Agravo interno a que se nega provimento.

(Recurso Ordinário nº 060467073, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/12/2018)

30. Dessa forma, tem-se que a doutrina e a jurisprudência indicam a necessidade de que os critérios presentes no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990 em relação à rejeição de contas (ato insanável, doloso e que constitua improbidade administrativa) sejam examinados pela Justiça Eleitoral para fins de constatação ou não de causa de inelegibilidade. Não obstante, tal indicação se dá no âmbito da análise de candidaturas pela justiça especializada, dentro de sua esfera de competência.

31. No caso em exame, entretanto, não se trata de análise das causas de inelegibilidade para fins de registro ou impugnação de candidaturas, de atribuição da Justiça Eleitoral, senão da indicação, pela lei local, de critérios definidos pela lei eleitoral como impedimento para designação para função de confiança ou nomeação para cargo em comissão no Distrito Federal.

32. Sendo assim, caso fosse necessária a manifestação da Justiça Eleitoral para apreciação da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990 no tocante à nomeação para cargo em comissão ou designação para função de confiança, nos termos do art. 19, § 8º da LODF e do art. 5º, § 3º da LC nº 840/2011, a regra careceria de possibilidade ampla de aplicação, indo de encontro à sua própria mens, no que se refere aos responsáveis por contas julgadas irregulares.

33. Sob outro aspecto, a percepção da Justiça Eleitoral acerca da caracterização do ato que gerou a rejeição de contas, notadamente quanto a constituir ato insanável e doloso de improbidade administrativa, pode e deve se basear nos fundamentos apresentados pelo Tribunal de Contas. A cognição da justiça especializada se amplia, contudo, caso o Tribunal de Contas não traga tais elementos de convicção em sua decisão. Nesse sentido, citam-se as seguintes ementas destacadas do TSE:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO DE VEREADOR. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE DOLO. NÃO INCIDÊNCIA DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/1990. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. Recurso especial eleitoral contra acórdão do TRE/PE que indeferiu o registro de candidato eleito ao cargo de vereador de Jaboatão dos Guararapes/PE, nas eleições de 2016, com fundamento na incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990. 2. Hipótese em que houve impugnação do registro de candidatura do recorrente ao cargo de vereador, com fundamento em decisão do Tribunal de Contas que, em 29.08.2012, julgou irregulares as contas públicas, referentes ao exercício financeiro de 2003, prestadas por ele durante período em que exerceu mandato na Câmara Municipal de Jaboatão dos Guararapes. 3. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas a cada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

pleito, de modo que o reconhecimento ou não de determinada hipótese de inelegibilidade em uma eleição não produz os efeitos da coisa julgada para as posteriores. Precedentes. Assim, a decisão da Justiça eleitoral (RO nº 837-87/PE, Rel. Min. Luiz Fux), que afastou a causa de inelegibilidade em questão e deferiu o registro de candidatura de José Belarmino de Sousa, ora recorrente, ao cargo de deputado federal nas eleições de 2014, não impede que se faça novo exame da controvérsia nos presentes autos. 4. **A inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 não incide em todo e qualquer caso de rejeição de contas públicas, sendo exigível o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: (i) rejeição das contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; (ii) decisão do órgão competente que seja irrecorrível no âmbito administrativo; (iii) desaprovação decorrente de (a) irregularidade insanável que configure (b) ato de improbidade administrativa, (c) praticado na modalidade dolosa; (iv) não exaurimento do prazo de oito anos contados da publicação da decisão; e (v) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.** 5. No caso, extrai-se do acórdão recorrido os seguintes fundamentos que levaram à rejeição das contas prestadas pelo recorrente pelo TCE/PE: (i) as notas fiscais continham datas de emissão diversa da data de autorização para emissão pelo órgão fazendário; (ii) foram emitidas despesas com número da Autorização para Impressão de Documentos Fiscais (AIDF) e CNPJ irregulares; (iii) há despesas atestadas por notas fiscais de serviços com datas acima do limite para emissão (vencidas); e (iv) os documentos foram emitidos em contrariedade aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964, ao Decreto Estadual nº 14.876/1991 e aos Decretos municipais nº 026/2001 e nº 15.950/1992. 6. Conclui-se, assim, que, na hipótese, as contas do gestor público foram julgadas irregulares em razão de inconsistências no preenchimento das datas de emissão de notas fiscais relativas às despesas de verba de gabinete. Trata-se, de fato, de irregularidade contábil que justifica a imposição de sanções pela Corte de Contas, mas que não é suficiente, por si só, para restringir o exercício da capacidade eleitoral passiva. 7. **Dos fundamentos do acórdão do TCE/PE citados no acórdão recorrido, verifica-se que não há qualquer menção à existência de ato doloso de improbidade do agente público. Tampouco é possível extrair tal elemento de sua fundamentação, já que não há qualquer indício de que o pretendo candidato aqui com especial intenção de fraudar a lei ou tenha recebido benefícios indevidos em razão da prática de condutas ilícitas.** 8. **Inconsistências meramente formais e meros indícios ou presunção de dolo não são suficientes para fazer incidir a inelegibilidade da alínea g, sendo que, em situações de dúvida sobre o caráter doloso da conduta do candidato, deve prevalecer o direito ao exercício da capacidade eleitoral passiva. Precedentes.** 9. Além disso, conforme já decidido por esta Corte, constituem circunstâncias que devem ser consideradas para a incidência da causa de inelegibilidade em questão o fato de as irregularidades se referirem a contas antigas do candidato, relativas ao exercício financeiro de 2003, bem como o baixo valor absoluto da irregularidade, que totalizou R\$ 5.249,59 (cinco mil, duzentos e quarenta e nove reais e cinquenta e nove centavos). Precedente. 10. Desse modo, não há como se reconhecer a incidência da causa de inelegibilidade da alínea g na hipótese, especialmente, porque: (i) não há, na decisão proferida pelo órgão de contas, elemento que denote dolo do candidato; (ii) as irregularidades se referem a contas antigas do candidato, relativas ao exercício financeiro de 2003; e (iii) a condenação da Corte de contas se deu em razão de irregularidade de baixo valor absoluto. 11. Recurso especial provido, a fim de deferir o registro de candidatura do recorrente. (Recurso Especial Eleitoral nº 67036, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 244, Data 19/12/2019, Página 55/57)

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO. PREFEITO. CANDIDATO COM MAIOR VOTAÇÃO NOMINAL. INDEFERIMENTO DO REGISTRO. REJEIÇÃO DE CONTAS. ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. DECRETOS DA CÂMARA DOS VEREADORES. NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL EM EDUCAÇÃO. NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. REITERADA FALTA DE PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E ECONÔMICO. AUMENTO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES INSANÁVEIS E CONFIGURADORAS DE ATO DOLOSO DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. QUAESTIO IURIS. NÃO INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO DA SÚMULA Nº 24 DO TSE. QUESTÃO DE FUNDO. DECRETO LEGISLATIVO E PARECER DO ÓRGÃO DE CONTAS QUE NÃO SE MANIFESTARAM EXPRESSAMENTE ACERCA DO CARÁTER DOLOSO E DA INSANABILIDADE DOS VÍCIOS. SUPOSTA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA POR PARTE DA JUSTIÇA ELEITORAL. IMPROCEDÊNCIA DA ALEGAÇÃO. AUSÊNCIA DE HOMOGENEIDADE NA COGNIÇÃO EXERCIDA PELA JUSTIÇA ELEITORAL EM IMPUGNAÇÕES DE REGISTRO DE CANDIDATURA. ESTRUTURA NORMATIVA DA HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE QUE INFORMA A AMPLIAÇÃO OU A REDUÇÃO DA COGNITIO EM AIRCs. TIPOLOGIA DA ALÍNEA G QUE POSSIBILITA À JUSTIÇA ELEITORAL EXAMINAR SE A IRREGULARIDADE APURADA SE REVELA INSANÁVEL E CONFIGURADORA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREMISSAS FÁTICAS QUE ATRAEM A INCIDÊNCIA DOS ELEMENTOS FÁTICOJURÍDICOS CONTEMPLADOS NA CAUSA RESTRITIVA AO EXERCÍCIO DO IUS HONORUM DO ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...)

4. O art. 1º, inciso I, alínea g, do Estatuto das Inelegibilidades reclama, para a sua caracterização, o preenchimento, cumulativo, dos seguintes pressupostos fático-jurídicos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento que desaprovava; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas. 4.1. De um lado, o art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90 possui, em sua tipologia, elementos que reduzem, na medida em que manietam, em alguma medida, a cognição horizontal do juiz: requer menor amplitude intelectual identificar se o indivíduo desempenha cargo ou função pública, bem como saber se o pronunciamento exarado é suscetível de impugnação (requisito da irrecorribilidade), ou se há, ou não, suspensão ou anulação judicial do acórdão de rejeição das contas. 4.2. Por outro lado, o art. 1º, inciso I, alínea g, traz em seu bojo requisitos que ampliam a cognição do juiz eleitoral, habilitando-o a exarar juízos de valor concretos acerca de cada um deles. Assentar o caráter insanável de uma irregularidade apurada ou qualificar certa conduta ímproba como dolosa ou culposa não se resume a uma atividade intelectual meramente mecânica, mas, ao revés, a apuração desses requisitos envolve maior espectro de valoração, notadamente quando o acórdão de rejeição de contas ou o decreto legislativo forem omissos com relação a tais pontos ou os examinarem de forma açodada, sem perquirir as particularidades das circunstâncias de fato. 5. In casu, a) O Tribunal Regional, diversamente do que aduzido pelo Recorrente, procedera apenas à qualificação jurídica dos vícios apurados como insanáveis e configuradores de ato doloso de improbidade administrativa, atividade cognitiva autorizada a esta Justiça Especializada em impugnações de registro, ante sua expertise para verificar se as premissas fáticas delineadas no título que lastreia a impugnação de registro (i.e., acórdão da Corte de Contas) evidenciam a presença in concreto dos requisitos encartados na causa restritiva de ius honorum em comento. b) Endossar entendimento oposto, de ordem a interditar tal exame, emprestará à Justiça Eleitoral uma atribuição decorativa na análise das inelegibilidades, meramente subsuntiva e mecânica, máxime porque restrita a se pronunciar nas hipóteses em que o título (judicial, normativo ou administrativo) que ancora a impugnação expressamente aludir à existência dos requisitos constantes das alíneas. À Justiça Eleitoral seria atribuído o papel, em linguagem vulgar, de fazer o "cara-crachá". c) Como corolário, o argumento de usurpação de competência, suscitado nas razões recursais, é, por todo, inconsistente. d) A discussão jurídica travada cinge-se em apurar se o conjunto de irregularidades constantes do Decreto Legislativo Municipal que rejeitou as contas do Recorrente, com lastro no parecer do TCE/SP, atrai a incidência dos pressupostos fáticos configuradores da inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90. e) Consta do pronunciamento hostilizado que a rejeição das contas do candidato pela Câmara dos Vereadores, alusivas aos exercícios financeiros de 2011 e 2012, época em que era Prefeito do Município de Itatinga/SP, amparou-se no seguinte conjunto de irregularidades: (i) a não aplicação do mínimo constitucional para a área de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

educação, (ii) o não recolhimento das contribuições previdenciárias, (iii) reiterada falta de pagamento dos precatórios, (iv) déficit orçamentário e econômico e (v) o aumento do endividamento público municipal. f) Todo esse conjunto de irregularidades evidencia, de forma incontestada e cabal, que as conclusões constantes do aresto ora impugnado são irresponsáveis, porquanto aludidos vícios (e.g., não aplicação do mínimo constitucional para a área de educação, o não recolhimento das contribuições previdenciárias e o descumprimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal) não apenas ostentam gravidade de per se para macular a gestão do Recorrente à frente da edilidade, como também demonstram que assumiu os riscos dessas práticas, ante o descumprimento deliberado (e repetido) das obrigações constitucionais e legais que lhe eram impostas. Doutrina e Jurisprudência desta Corte: AgR-RO nº 879-45/CE, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 18.9.2014; REspe nº 527-54/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 2.9.2013; REspe nº 246-59/SP, Min. Rel. Nancy Andrighi, PSESS de 27.11.2012.

(...)

9. Por derradeiro, inexistente nos autos relato de que o candidato tenha logrado êxito na obtenção de tutela judicial favorável para afastar a rejeição das contas alusivas aos exercícios de 2011 e 2012, razão pela qual a inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, do Estatuto das Inelegibilidades é medida que se impõe. 10. Ex positis, desprovejo o recurso especial, mantendo, por via de consequência, o indeferimento da candidatura do Recorrente, Ailton Fernandes Faria.

(Recurso Especial Eleitoral nº 26011, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 30/11/2016) (Grifado).

34. Assim, nada impede que a Corte de Contas disponha acerca dos elementos referentes ao caráter insanável e doloso de improbidade administrativa, se for o caso, da conduta que deu origem à rejeição de contas. Tal prática, além de dotar a Justiça Eleitoral de maior convicção quanto à causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "g", da LC nº 64/1990 quando de registro ou impugnação de candidatura, também respaldaria a análise pela autoridade responsável no que se refere à designação para função de confiança à nomeação para cargo em comissão quanto aos impedimentos previstos no art. 19, § 8º da LODF e no art. 5º, § 3º da LC nº 840/2011.

35. Verifica-se que o exame quanto ao dolo, por exemplo, já é realizado pelo TCDF quando da atualização de débitos, nos termos do art. 212 do RITCDF:

Art. 212. Os débitos fixados pelo Tribunal serão atualizados monetariamente desde a ocorrência do dano até a data da imputação, na forma da legislação do Distrito Federal, estando sujeitos ao tratamento dispensado aos créditos vencidos de natureza não tributária, se decorrentes de ato doloso. (Artigo alterado(a) pelo(a) Emenda Regimental 1 de 05/12/2019)

36. Também sobre o aspecto da irregularidade insanável e da caracterização do ato como improbidade administrativa, não há óbice para a indicação desses critérios pelo Tribunal de Contas, uma vez que constituem parâmetros de aferição normativa.

37. Dessa forma, entende-se que em processos de tomada ou prestação de contas julgados irregulares pelo Tribunal deva haver a caracterização do ato que ensejou a rejeição, diante dos critérios previstos no art. 1º, inciso I, alínea "g", da LC nº 64/1990, quando for o caso.

38. Nesse sentido, entende-se que será garantida uma maior eficácia aos dispositivos em análise, especialmente ao art. 19, § 8º da LODF e ao art. 5º, § 3º da LC nº 840/2011, diante da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "g", da LC nº 64/1990, de modo a possibilitar maior uniformidade na aplicação dessas normas, assegurando, portanto, maior segurança jurídica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

39. Não obstante, em julgamentos realizados antes da adoção dessa prática, quando da não caracterização do ato como insanável e doloso de improbidade administrativa pelo Acórdão que teve por irregular as contas, entende-se que a análise quanto à eventual presença desses elementos deve ser realizada caso a caso pela autoridade competente para a designação ou nomeação, com base nas informações constantes no próprio Acórdão do Tribunal de Contas.

40. Nestes casos, ainda, caso haja dúvida quanto ao enquadramento da rejeição de contas como causa de inelegibilidade, é pertinente que se emita consulta ao Comitê de Ficha Limpa, previsto desde o Decreto nº 33.564/2012 e mantido pelo atual Decreto nº 39.738/2019, cuja atribuição é justamente “analisar e oferecer embasamento técnico nos casos de possíveis impedimentos para a posse e exercício, no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo do Distrito Federal, em função de prática de ato tipificado como causa de inelegibilidade”.

41. Por fim, cumpre novamente ressaltar que a rejeição de contas que constitua causa a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990 difere-se da sanção de inabilitação para o exercício de cargo público ou função de confiança prevista no art. 60 da LOTCDF no art. 273 do RITCDF. As distinções são essencialmente: i) quórum (maioria simples no caso da primeira e qualificada no caso da segunda); ii) natureza dos processos que decorrem (processos de contas no caso da primeira e qualquer processo em que se evidencie gravidade na infração cometida no caso da segunda); e iii) requisitos para configuração (contas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa no caso da primeira e constatação de grave infração no caso da segunda).

42. Dessa forma, os impedimentos para ocupação de cargo público ou função de confiança decorrentes das duas hipóteses acima têm características e aplicações específicas, ainda que com resultados possivelmente convergentes, de forma que coexistem de maneira própria e complementar.

43. Em conclusão, de modo a responder o questionamento em exame, e em linha com o voto-condutor de peça 41, entende-se que servidores com contas julgadas irregulares pelo TCDF podem ser impedidos de ocupar cargos público, independentemente da sanção de inabilitação, cabendo ao Tribunal dispor sobre os critérios constantes do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990.”

Diante disso, sugeriu ao egrégio Plenário:

“I. o conhecimento da presente Informação, que quanto à complementação requerida, entende:

a. pela possibilidade de que contas irregulares julgadas pelo TCDF ou por outro Tribunal de Contas possam constituir impedimento para a designação para função de confiança ou para nomeação em cargo em comissão, em observância aos arts. 19, § 8º da LODF e 5º, § 3º da LC nº 840/2011, independentemente da sanção de inabilitação, cabendo ao Tribunal dispor nos futuros julgamentos de contas sobre os critérios constantes do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990, quando for o caso.

b. pela ausência de obrigação legal de averiguações específicas no que se refere ao item anterior, sendo suficiente a apresentação de Declaração de Inexistência de Causa de Inelegibilidade e Impedimento, nos termos do art. 8º, § 1º, do Decreto nº 39.378/2019, constituindo-se pertinente, contudo, pesquisa adicional pela autoridade responsável pela nomeação ou pela designação quanto à possível impedimento decorrente de contas irregulares julgadas pelo TCDF e pelo TCU, conforme informações públicas disponibilizadas pelos órgãos;

II. o posterior arquivamento dos autos.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

O Ministério Público junto ao TCDF, por intermédio do Parecer n.º 444/20-G2P (peça 51), da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, aquiesceu.

É o relatório.

VOTO

Trata-se da Representação n.º 13/12-CF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, versando sobre os efeitos da Lei Complementar Federal n.º 135/10 na atuação do Tribunal, notadamente em face do disposto no art. 19, § 8º, da LODF e no art. 5º, § 3º, da Lei Complementar n.º 840/11, e postulando análise dos contornos da aplicação do normativo aos ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança no Distrito Federal (peça 1).

Na etapa processual pretérita, o Tribunal exarou a Decisão n.º 4.092/19 (peça 42), com o seguinte teor:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 2/2019 (fls. 216/218) e do Parecer nº 507/2019-CF (fls. 220/222); II – autorizar o levantamento do sobrestamento dos autos, autorizado pela Decisão nº 2108/2016, haja vista o deslinde do Processo nº 26.803/2014; III – determinar o retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para reinstrução, devendo ser analisadas as ponderações pendentes, apresentadas pelo parecer do Ministério Público junto à Corte.”

Em atenção ao item III da referida deliberação, a Assessoria Técnica e de Estudos Especiais – ATE, vinculada à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex, elaborou a Informação n.º 10/20-ATE (peça 49), sugerindo ao egrégio Plenário:

“I. o conhecimento da presente Informação, que quanto à complementação requerida, entende:

a. pela possibilidade de que contas irregulares julgadas pelo TCDF ou por outro Tribunal de Contas possam constituir impedimento para a designação para função de confiança ou para nomeação em cargo em comissão, em observância aos arts. 19, § 8º da LODF e 5º, § 3º da LC nº 840/2011, independentemente da sanção de inabilitação, cabendo ao Tribunal dispor nos futuros julgamentos de contas sobre os critérios constantes do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990, quando for o caso.

b. pela ausência de obrigação legal de averiguações específicas no que se refere ao item anterior, sendo suficiente a apresentação de Declaração de Inexistência de Causa de Inelegibilidade e Impedimento, nos termos do art. 8º, § 1º, do Decreto nº 39.378/2019, constituindo-se pertinente, contudo, pesquisa adicional pela autoridade responsável pela nomeação ou pela designação quanto à possível impedimento decorrente de contas irregulares julgadas pelo TCDF e pelo TCU, conforme informações públicas disponibilizadas pelos órgãos;

II. o posterior arquivamento dos autos.”

O Ministério Público junto ao TCDF, por intermédio do Parecer n.º 444/20-G2P (peça 51), da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, emitiu opinativo convergente.

Lembre-se que estes autos ficaram sobrestados até o deslinde do Processo n.º 26.803/14, da relatoria do Conselheiro Paulo Tadeu, no qual se examinou



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

a Representação n.º 27/14-CF, versando sobre a possibilidade de julgamento de contas em outros processos de fiscalização de forma que eventuais irregularidades graves pudessem ter efeitos correlatos no campo das inelegibilidades.

Nada obstante, no mérito, a representação foi considerada procedente tão somente para que fossem analisadas, estrategicamente, pela Corte, as informações alusivas às impugnações de registro e candidaturas existentes, em relação a eventuais processos existentes no âmbito do TCDF. Nos demais pontos, foi tida por improcedente.

Em face disso, na última assentada, o Tribunal levantou o sobrestamento destes autos sem nada neles prover em relação ao Processo n.º 26.803/14.

Por outro lado, foi acolhida sugestão do MPJTCD, formulada no Parecer n.º 507/19-CF (peça 40), no sentido de que apenas parte das questões debatidas neste processo havia sido superada, remanescendo, porém, a necessidade de enfrentamento de dois pontos, a saber:

- 1) servidores com contas julgadas irregulares por outro Tribunal de Contas da federação, como pelo TCU, por exemplo, podem ser impedidos de ocupar cargo em comissão no Distrito Federal? Se afirmativo, qual o controle para a aferição da condenação?
- 2) servidores com contas julgadas irregulares pelo TCDF podem ser impedidos de ocupar cargos públicos ou somente ocorrerá o impedimento se o TCDF decretar a inabilitação?

Para responder a tais indagações, convém observar, preliminarmente, que o art. 19, § 8º, da LODF, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 113, de 17 de julho de 2019, traz os seguintes dizeres:

“Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte: (Artigo alterado(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 106 de 13/12/2017)

(...)

*§ 8º É proibida a designação para função de confiança ou a nomeação para emprego ou cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, de **pessoa condenada, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado**, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 anos após o cumprimento da pena, salvo se sobrevier decisão judicial pela absolvição do réu ou pela extinção da punibilidade, por: (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 113 de 17/07/2019)*

I - ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 113 de 17/07/2019)

II - prática de crimes previstos na Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 113 de 17/07/2019)

III - prática de crimes previstos na Lei federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 113 de 17/07/2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

IV - prática de crimes previstos na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha. (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 113 de 17/07/2019) Grifei

Na redação original, o § 8º dispunha ser “*proibida a designação para função de confiança ou a nomeação para emprego ou cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral*”.

Com essa redação mais aberta, a exegese sugerida pela Unidade Técnica poderia se harmonizar perfeitamente com a Lei Orgânica do DF.

Entretanto, como revela a leitura da redação atual do § 8º do art. 19 da LODF, ao estabelecer as hipóteses de condenação que levariam à proibição de nomeação para cargo em comissão ou de designação para função de confiança no âmbito do DF, definiu a necessidade de **decisão judicial de órgão singular** (com trânsito em julgado) ou **decisão judicial colegiada** (não se exigindo neste caso o trânsito em julgado).

Poder-se-ia, no limite, cogitar que a expressão “transitada em julgado” admitiria a referência tanto ao Tribunal de Contas quanto ao Poder Judiciário. Contudo, uma leitura mais atenta revela não ser juridicamente aceitável essa conclusão.

A uma, porque o “caput” do § 8º (que apresenta a ideia central do dispositivo) se **aplica aos quatro incisos** e, logo, se for admitido que poderia ser uma decisão transitada em julgado do Tribunal de Contas, este poderia, em tese, julgar crimes do Estatuto da Criança, Estatuto do Idoso e Lei Maria da Penha (incisos II, III e IV), o que se afigura inadmissível, por se tratar de matérias reservadas estritamente ao raio de ação do Poder Judiciário.

Nesse particular, em reforço, peço licença para reproduzir alguns dispositivos da Lei Complementar n.º 64/90 em que, ao se reportarem à inelegibilidade em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, **reservam unicamente ao Poder Judiciário** a competência para decidir sobre todas as matérias neles referidas. Veja-se:

“Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

*d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela **Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado**, em processo de **apuração de abuso do poder econômico ou político**, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)*

*e) os que forem **condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado**, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos **crimes**: (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)*

(...)

*j) os que forem condenados, **em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

(...)

n) os que forem **condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado**, em razão de terem **desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável** para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

(...)

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais **por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral**, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)”

A duas, porque, seguindo esse raciocínio, observa-se que o legislador local fez questão de consignar que a condenação nas hipóteses dos incisos do § 8º do art. 19 da LODF somente será afastada “se sobrevier decisão judicial pela absolvição do réu ou pela extinção da punibilidade”.

Ora, se estivesse a se cogitar de decisões transitadas em julgado emanadas do Tribunal de Contas, repercutindo **diretamente** na proibição à designação para função de confiança ou à nomeação para cargo em comissão no âmbito da Administração Pública do DF, não haveria qualquer razão para a referência ao Poder Judiciário na parte final do dispositivo, pois é sabido que, dentro do rol de competências reservadas ao Tribunal de Contas, encontra-se a **prerrogativa de reformar suas decisões**, inclusive para eventualmente **reconhecer a extinção de punibilidade**.

Assim, parece-me que se o próprio legislador não previu tal possibilidade em relação ao Tribunal de Contas, restringindo expressamente a aplicação do dispositivo a decisão do Poder Judiciário, não cabe ao intérprete fazê-lo, afigurando-se mais acertada, portanto, a compreensão no sentido de que a redação atual do § 8º do art. 19 da LODF se refere a decisão judicial de órgão singular (com trânsito em julgado) e a decisão judicial colegiada (não se exigindo neste caso o trânsito em julgado).

Aliás, nem se diga que tal afirmação tem o condão de afrontar o disposto no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n.º 64/90, com a redação dada pela LC n.º 135/10 (Lei da Ficha Limpa), para a qual a Unidade Técnica propõe a fixação de exegese e critérios a figurarem em futuros julgamentos, porquanto permanece hígida a competência atribuída ao TCDF pelo art. 83 da LC n.º 01/94⁵, c/c o art. 218 do RITCDF⁶, no sentido de que, **a fim de dar concretude** ao contido no referido dispositivo da Lei da Ficha Limpa, o Tribunal, com a devida antecedência ou quando solicitado, enviará ao Ministério Público Eleitoral, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos oito anos imediatamente

⁵ “Art. 83. Para a finalidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g” e no art. 3º, ambos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o Tribunal enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.”

⁶ “Art. 218. Para os fins previstos no art. 1º, inciso I, alínea g e no art. 3º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, o Tribunal, com a devida antecedência ou quando solicitado, enviará ao Ministério Público Eleitoral, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos oito anos imediatamente anteriores à época em que forem realizadas eleições no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

anteriores à época em que forem realizadas eleições no âmbito da União, dos Estados, do DF e dos Municípios.

Concluo, assim, que por opção do legislador local, condenações pela prática de ato tipificado como causa de inelegibilidade somente constituirão **impedimento** à nomeação para cargo em comissão ou à designação para função de confiança no âmbito da Administração Pública do DF se emanadas do Poder Judiciário, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado (inciso I do § 8º do art. 19 da LODF), o que não implica em contradição com o disposto no art. 5º, §3º, da LC n.º 840/11⁷.

Nada obstante, é importante lembrar que foi reservada expressamente ao TCDF a decretação de inabilitação para nomeação para cargo em comissão ou designação para função de confiança quando a Corte, ao considerar grave a infração cometida, por maioria absoluta dos seus membros, aplicar ao responsável a penalidade do art. 60 da Lei Complementar n.º 01/94, por um período que variará de cinco a oito anos. Tal penalidade tem aplicação ampla, podendo ocorrer em qualquer processo no qual se evidencie grave a infração cometida.

Dessa maneira, avalio que embora não sejam equivalentes os requisitos das contas caracterizadoras da irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, levando ao enquadramento na Lei da Ficha Limpa, a constatação de grave infração, com supedâneo no art. 60 da LC n.º 01/94, atingirá, na prática, o mesmo fim de impedir a nomeação para cargo em comissão ou designação para função de confiança no DF.

Lembro, ainda, que uma vez que a aplicação do art. 60 exige quórum diferenciado, da maioria absoluta dos membros do Plenário, haveria de ser sopesado, na hipótese de prosperar a exegese sugerida pela instrução, se seria razoável que um julgamento irregular de contas por esta Corte de Contas, com quórum simples, levasse à mesma consequência de proibir a nomeação para cargo em comissão ou designação para função de confiança no âmbito da Administração Pública do DF.

Nesse contexto, forçoso reconhecer que, em relação à primeira indagação do MPJTCDF, decisão de outro Tribunal de Contas, como o TCU, por exemplo, não impede a nomeação para cargo em comissão ou a designação para função de confiança no Distrito Federal, a menos que haja pronunciamento do Poder Judiciário enquadrando a irregularidade como causa de inelegibilidade, em decisão transitada em julgado ou proferido por órgão colegiado.

Semelhantemente, em relação à segunda indagação, observa-se que servidores com contas julgadas irregulares pelo TCDF não podem ser impedidos de ocupar cargos públicos, a menos que a Corte decrete a inabilitação ou haja pronunciamento do Poder Judiciário enquadrando a irregularidade como causa de inelegibilidade, em decisão transitada em julgado ou proferido por órgão colegiado.

Por fim, verifico que as questões remanescentes suscitadas no Parecer n.º 507/19-CF (peça 40), ora em apreço, abarcam, em parte, os fatos narrados na peça

⁷ Art. 5º Os cargos em comissão, destinados exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, são de livre nomeação e exoneração pela autoridade competente.

(...)

§ 3º É proibida a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, observado o mesmo prazo de incompatibilidade dessa legislação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

inaugural, a Representação n.º 13/12-CF,⁸ sobre cujo mérito o Tribunal ainda não se pronunciou definitivamente,⁹ de forma que, resolvendo-se agora o mérito, deve ser considerada improcedente.

Ante o exposto, lamentando dissentir da Unidade Técnica e do Ministério Público, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I – tome conhecimento da Informação n.º 10/20-ATE (peça 49);
- II – considere:
 - a) atendido o item III da Decisão n.º 4.092/19;
 - b) improcedente a Representação n.º 13/12-CF (peça 1);
- III – autorize:
 - a) a ciência desta decisão à signatária da Representação n.º 13/12-CF;
 - b) o retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex para os devidos fins e posterior arquivamento.

Brasília, em 07 de outubro de 2020.

MANOEL DE ANDRADE
Relator

⁸ Em suma, a exordial ressaltou a relevância dos seguintes fatos: servidores condenados pelo TCDF, mas exercendo cargos em comissão; exegese a respeito de condenações outras, proferidas em outras unidades da federação; e publicidade dessas condenações, para amplo conhecimento dos entes públicos empregadores.

⁹ Isso porque na última assentada, apesar de ter considerado que parte da matéria aqui tratada já se exaurira, o Tribunal vislumbrou que ainda existiriam aspectos meritórios a serem analisados. Daí ter determinado o retorno dos autos à Segecex para nova instrução.