

# LEI DA FICHA LIMPA E O PODER DEVER DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

**Palestrante: Benjamin Zymler**

## Considerações Iniciais

A presente exposição está dividida em cinco partes, que abordam os seguintes temas:

- Natureza jurídica do Tribunal de Contas da União;
- Formas de controle;
- Espécies de processos e julgamentos no Tribunal de Contas da União;
- Eficácia das decisões do Tribunal de Contas da União;
- Responsabilidade perante o TCU;
- O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral.

## Primeira Parte

# NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## 1.1. Controle Estatal

A atividade estatal está sujeita a dois tipos básicos de controle: o **político** e o **administrativo**.

O **controle político** visa manter o equilíbrio entre os poderes e se baseia no sistema de freios e contrapesos, cujas origens remontam à Constituição dos Estados Unidos da América.

São exemplos desse controle: o veto de leis aprovadas no Congresso Nacional pelo Chefe do Poder Executivo (art. 66, § 1º, da Constituição Federal) e o controle de constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário.

## 1.1. Controle Estatal

Já o **controle administrativo** visa assegurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade das atividades administrativas desenvolvidas por todos os Poderes.

É a fiscalização que incide sobre as atividades desenvolvidas pela Administração Pública.

Esse controle pode ser interno, quando exercido pelo próprio Poder que pratica o ato fiscalizado, ou externo, quando executado pelos Poderes Legislativo e Judiciário ou pela sociedade.

Tanto o controle externo quanto o interno podem ser exercidos por iniciativa própria ou mediante provocação.

## 1.1. Controle Estatal

O **controle administrativo interno decorre do poder de autotutela**, o qual permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes, com fulcro nos princípios da legalidade, supremacia do interesse público, eficiência e economicidade. Assim, é examinado o mérito do ato administrativo.

A Administração Pública deve anular seus atos ilegais e pode revogá-los, se inconvenientes ou inoportunos, sempre respeitados os direitos adquiridos - Súmulas 346 e 473 do STF.

## 1.1. Controle Estatal

No caso das entidades, o controle administrativo, denominado **tutela**, está adstrito aos limites legalmente estabelecidos, sob pena de ofender a autonomia dessas entidades.

## 1.2. Sistema de Controle

O **art. 70** da Constituição Federal dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O **art. 71** de nossa Lei Maior acrescenta que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Observa-se que o denominado controle financeiro da Administração pode ser **interno** (quando executado pela própria administração) ou **externo** (a cargo do Congresso Nacional, auxiliado pelo TCU).

## 1.2. Sistema de Controle

Não há hierarquia entre os sistemas de controle externo e interno. Há complementariedade.

O controle externo, graças ao aparato jurídico que o cerca, é mais contundente que o interno. Por exemplo, os Tribunais de Contas podem condenar os responsáveis e aplicar sanções.

Já o controle interno possui a vantagem de ter um contato mais próximo com o objeto controlado.

## 1.2. Sistema de Controle

Nos termos do art. 74 da Constituição Federal, compete ao sistema de controle interno:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

### 1.3. Controle Externo Exercido pelo Legislativo

O Poder Legislativo Federal exerce dois tipos de controle em relação à Administração Pública:

- Controle Parlamentar Direto, que se dá por meio do exercício dos poderes controladores do Congresso Nacional. Exemplo: convocação de ministros para prestar esclarecimentos e Comissões Parlamentares de Inquérito;
- Controle Parlamentar Indireto, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União.

### 1.4. Natureza jurídica do TCU

Por força do disposto no art. 71 da Constituição Federal, o controle parlamentar indireto é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

A Carta Magna não situou o TCU em nenhum dos três Poderes da República. Assim sendo, entende-se que ele é um órgão autônomo.

Além disso, ele é um órgão de soberania, por desempenhar uma função essencial à caracterização da forma de governo adotada no Brasil.

#### 1.4. Natureza jurídica do TCU

Como bem acentuou o Ministro aposentado do STF Carlos Ayres Brito:

“O Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44.”

“Além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional.”

#### 1.4. Natureza jurídica do TCU

Por fim, o ilustre Ministro do Supremo ressaltou que:

“Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia.”

## 1.4. Natureza jurídica do TCU

Conclui-se que o Tribunal de Contas é órgão autônomo e independente (não erigido à categoria de Poder), de estatura constitucional.

Não é um órgão integrante do Poder Legislativo e não está subordinado administrativa, financeira ou orçamentariamente àquele Poder.

Exerce competências próprias e suas decisões não podem ser revistas pelo Parlamento, que não pode julgar recursos opostos contra as decisões do Tribunal de Contas.

## 1.5. Funções do TCU

O Tribunal de Contas da União desempenha as seguintes atividades:

- **fiscalizadora** - realiza auditorias e inspeções;
- **consultiva** - emite parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e de Governadores de Territórios (se houver), além de responder a consultas;
- **informativa** - envia informações ao Congresso Nacional e divulga na Internet dados sobre a Administração Pública;
- **judicante** - julga as contas dos administradores de recursos públicos federais;



## 1.5. Funções do TCU

- **sancionadora** - pune aqueles que praticaram atos irregulares e adota as medidas necessárias ao ressarcimento aos cofres públicos;
- **corretiva** - fixa prazo para que órgãos e entidades corrijam eventuais falhas e irregularidades ou sustentem a prática de atos impugnados;
- **normativa** - edita normas relativas a suas atribuições;
- **ouvidoria** - recebe e apura denúncias.

## Segunda Parte

### FORMAS DE CONTROLE

## 2.1. Controle pelo TCU

O art. 71 da CF delineou as principais atribuições cometidas ao TCU. Dentre essas incumbências, destaco aquelas que dizem respeito à avaliação dos atos praticados por agentes públicos:

- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- realizar auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

## 2.1. Controle pelo TCU

- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

## 2.2. Controle Objetivo e Subjetivo

Percebe-se que a Constituição Federal criou dois mecanismos de controle:

- **subjetivo** - que visa a apurar a responsabilidade civil-administrativa dos agentes públicos; e
- **objetivo** - que trata das providências necessárias para o saneamento das irregularidades (cumprimento da lei).

## 2.2. Controle Objetivo e Subjetivo

O **controle subjetivo** pressupõe a aferição da conduta do gestor de recursos federais, a qual será comparada com padrões **médios**. Caso essa conduta seja considerada reprovável, haverá a aplicação de sanções.

### **Lei nº 8.443/1992**

*Art. 43. Ao proceder à fiscalização de que trata este Capítulo, o Relator ou o Tribunal: (...)*

*II - se verificar a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa.*

## 2.2. Controle Objetivo e Subjetivo

Já o **controle objetivo** pressupõe a aferição da legalidade do ato. Caso o ato seja considerado ilegal, o TCU determinará a adoção das providências necessárias ao cumprimento da lei.

### **Lei nº 8.443/1992**

*Art. 45. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no regimento interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.*

## 2.2. Controle Objetivo e Subjetivo

### **INDEPENDÊNCIA ENTRE OS CONTROLES OBJETIVO E SUBJETIVO**

A imputação de responsabilidade e a realização de determinações corretivas não possuem relação de dependência entre si. A penalidade é aplicada ao gestor, enquanto as determinações são dirigidas ordinariamente à unidade gestora fiscalizada.

## 2.3. Controle Operacional e de Legalidade

**O controle operacional possui arrimo constitucional**

### **Constituição Federal de 1988**

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

## 2.3. Controle Operacional e de Legalidade

### **Constituição Federal de 1988**

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

*IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;*

### 2.3. Controle Operacional e de Legalidade

O controle operacional é realizado por meio de auditorias operacionais, por meio das quais as entidades são fiscalizadas à luz de padrões **ótimos** de qualidade e não sob a perspectiva estrita da legalidade.

Esse controle não visa detectar irregularidades. Assim sendo, em regra, as auditorias operacionais geram recomendações aos órgãos, não determinações.

### 2.3. Controle Operacional e de Legalidade

Em termos jurídicos, não há fundamento para que o TCU efetue determinações oriundas de auditoria estritamente operacional:

#### **Constituição Federal de 1988**

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

*(...)*

*IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;*

## 2.4. Controle Prévio

A realização do controle prévio deve ser vista com reservas, pois a atividade controladora pressupõe o exame de algo já feito. Logo, sendo prévio, o controle tende a desnaturar-se.

Ademais, não se pode substituir o administrador pelo controlador.

Ao fiscalizar procedimentos, o controle prévio, muitas vezes, torna-se inevitável. Afinal, ao impugnar determinado ato, finda-se por fiscalizar os subseqüentes.

## 2.4. Controle Prévio

As medidas cautelares são o que há de mais próximo em relação ao controle prévio.

Aproximam-se do controle prévio pelo fato de consubstanciarem medida anterior à análise final da irregularidade.

Afastam-se, no entanto, por já pressuporem alguma desconformidade com o Direito (*fumus boni juris*).

## 2.4. Controle Prévio

O art. 44 da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) prevê a adoção de medidas cautelares, **verbis**:

*Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.*

## 2.4. Controle Prévio

*§ 2º Nas mesmas circunstâncias do caput deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 [inabilitação por 5 a 8 anos para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública] e 61 [arresto dos bens dos responsáveis por meio do Ministério Público] desta lei, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.*



## 2.4. Controle Prévio

O Regimento Interno do TCU, a seu turno, ampliou o rol de medidas cautelares previsto na Lei Orgânica do Tribunal.

No art. 276 desse Regimento, explicitou-se a possibilidade de a Corte de Contas adotar, de ofício ou mediante provocação, **medida cautelar**, para suspender ato ou procedimento impugnado, até a deliberação final de mérito a respeito do assunto.

## 2.4. Controle Prévio

### Regimento Interno do TCU

*Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.*

## 2.4. Controle Prévio

O exercício do **Poder Geral de Cautela**, consubstanciado na edição de medidas cautelares, visa resguardar a efetividade das deliberações finais do Tribunal e neutralizar situações de lesividade ao erário.

## 2.4. Controle Prévio

### **Poder geral de cautela do TCU - entendimento do STF sobre o assunto**

*Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente.*

*O TCU tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (arts. 4º e 113, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do artigo 276 do Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões (MS nº 24.510-7 STF - Relatora Ministra Ellen Gracie).*

## Terceira Parte

### Espécies de processos e julgamentos no Tribunal de Contas da União

#### 3.1. Tipos de Processo

Para o desempenho de suas competências constitucionais, o TCU se vale, em especial, dos seguintes grupos de processo:

- contas;
- fiscalização;
- pessoal;
- outros de natureza específica.

É por meio do processo de contas que o TCU exerce, precipuamente, sua atividade judicante.

## 3.2. Processos de Contas

### Constituição Federal de 1998

*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;*

## 3.2. Processos de Contas

As contas podem ser:

- ordinárias ou anuais - englobam dados de gestão correspondentes a um exercício financeiro;
- extraordinárias - apresentada nas hipóteses de ocorrer extinção, dissolução, transformação, fusão ou incorporação de ente público.

A tomada de contas pode ser especial, em caso de omissão no dever de prestar contas, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, inclusive para as entidades da administração indireta.

## 3.2. Processos de Contas

A **IN TCU nº 63/2010** estabelece normas de organização e apresentação dos processos de contas da administração pública federal, para julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992.

Anualmente, também são editadas 2 decisões normativas, com vistas a disciplinar a aplicação da IN TCU nº 63/2010. Elas definem as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar contas, especificam a forma de organização dessas contas, os prazos para apresentação e o conteúdo das peças que compõem os processos.

Quanto às contas especiais, seu processamento é regulamentado pela **IN TCU nº 71/2012**.

## 3.2. Processos de Contas

Verificada irregularidade nas contas, o relator ou o Tribunal:

- definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;
- se houver débito, ordenará a citação do responsável, para que apresente alegações de defesa e/ou recolha a quantia devida;
- se não houver débito, determinará a audiência do responsável, para apresentar razões de justificativa.

## 3.2. Processos de Contas

De posse da defesa apresentada, ou em caso de revelia, o Tribunal decidirá sobre o mérito das contas, que poderão ser:

- **regulares** - quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão do responsável;
- **regulares com ressalva** - no caso de evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário;

## 3.2. Processos de Contas

➤ **irregulares** - quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- omissão no dever de prestar contas;
- prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

## 3.2. Processos de Contas

Quando julga as **contas regulares**, o Tribunal confere quitação plena aos responsáveis.

No caso de **contas regulares com ressalva**, o TCU dá quitação aos responsáveis, sem prejuízo de dirigir determinações e recomendações visando à correção das faltas/impropriedades verificadas.

## 3.2. Processos de Contas

Na hipótese de as **contas serem julgadas irregulares**, poderão ocorrer duas situações:

- havendo débito, o Tribunal condena o responsável ao pagamento da dívida, devidamente atualizada, e pode imputar-lhe multa no valor de até 100% do montante atualizado do débito;
- não existindo dano ao erário quantificado, o TCU poderá aplicar multa ao responsável, cujo valor não ultrapassará o limite anualmente fixado pelo Plenário da Corte de Contas (R\$ 49.535,41 para 2015 – Portaria TCU nº 20/2015).

### 3.2. Processos de Contas

Saliento que, de acordo com o § 3º do art. 71 da Constituição Federal, as decisões do Tribunal de Contas da União de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

A produção desse título, ainda no âmbito administrativo, confere celeridade ao processo de ressarcimento dos prejuízos sofridos pela União.

### 3.3. Processos de Fiscalização

Os processos concernentes à fiscalização de atos e contratos, apesar de estarem vocacionados para prevenir, coibir e punir eventuais ilícitos relacionados à atividade dos gestores públicos, devem, na medida do possível, ser vinculados a processos de contas, com o intuito de permitir o julgamento da gestão.

Os processos de fiscalização se subdividem em:

- **auditorias:** permite o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão, avalia o desempenho de órgãos/entidades jurisdicionados e de programas governamentais, além de subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro;



### 3.3. Processos de Fiscalização

- **inspeções**: utilizadas para suprir omissões ou lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações, quanto à legalidade, à economicidade e à legitimidade dos atos de gestão praticados;
- **monitoramento**: visa verificar o cumprimento das deliberações do TCU e dos resultados delas advindos; e
- **acompanhamento**: tem por fim avaliar, ao longo de um período pré-determinado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão ou o desempenho dos órgãos/entidades jurisdicionados.

### 3.3. Processos de Fiscalização

Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal podem determinar:

- o arquivamento do processo ou seu apensamento às contas correspondentes, se útil à apreciação destas, quando não apurada transgressão à norma legal ou regulamentar;
- a adoção de providências corretivas, quando verificadas somente falhas de natureza formal ou impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou não configurem indícios de débito. Posteriormente, ocorre o arquivamento ou o apensamento do processo às respectivas contas;

### 3.3. Processos de Fiscalização

- a audiência do responsável, quando verificada a ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração à norma legal ou regulamentar;
- a conversão do processo em TCE, caso haja indícios de débito.

O Tribunal pode, ainda, recomendar a adoção de providências quando forem detectadas oportunidades de melhoria de desempenho, especialmente quando se tratar de auditorias de natureza operacional.

Não elidido o fundamento da irregularidade, o Tribunal pode aplicar multa ao responsável, no próprio processo de fiscalização, e/ou determinar o apensamento do processo às contas correspondentes.

### 3.3. Processos de Fiscalização

Consoante se verifica, o caráter acessório e subsidiário desses processos não impede que eles tenham características próprias.

A principal delas é viabilizar a pronta atuação do TCU, na forma prevista no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, que possibilita a fixação de prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei e, se não atendido, a sustação da execução do ato, quando verificada ilegalidade.

### 3.4. Processos de Pessoal

O Tribunal aprecia, para fins de registro, mediante procedimentos de fiscalização ou em processos específico, os atos de:

- admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, excetuadas as nomeações para cargos de provimento em comissão;
- concessão de aposentadorias, reformas e pensões a servidores públicos federais civis e militares ou a seus beneficiários.

### 3.5. Processos Especiais

Além dos processos mencionados, a CF/1998 e a Lei nº 8.443/1992 prevêem alguns tipos de procedimentos especiais, a exemplo das consultas, denúncias, representações e solicitações.

Nos processos de **consulta**, o Tribunal decide sobre dúvidas suscitadas, por autoridades legitimadas, quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matérias de competência da Corte.

As consultas são sempre elaboradas de forma genérica e abstrata e suas respostas possuem caráter normativo e universal.

### 3.5. Processos Especiais

#### Regimento Interno do TCU

*Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:*

- I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;*
- II – Procurador-Geral da República;*
- III – Advogado-Geral da União;*

### 3.5. Processos Especiais

#### Regimento Interno do TCU (art. 264, cont.)

- IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas;*
- V – presidentes de tribunais superiores;*
- VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;*
- VII – comandantes das Forças Armadas.*

### 3.5. Processos Especiais

Nos processos de **denúncia**, o TCU apura irregularidades ou ilegalidades noticiadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, desde que essa notícia verse sobre matéria situada no âmbito de sua competência.

As **representações** são semelhantes às denúncias, exceto quanto ao rol de legitimados, mais restrito no caso daquelas.

### 3.5. Processos Especiais

#### Regimento Interno do TCU

*Art. 237. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas da União:*

*I – o Ministério Público da União, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar nº 75/93;*

*II – os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal;*

*III – os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juizes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;*

### 3.5. Processos Especiais

#### Regimento Interno do TCU (art. 237, cont.)

*IV – os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais;*

*V – as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do art. 246;*

*VI – as unidades técnicas do Tribunal; e*

*VII – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.*

### 3.5. Processos Especiais

Existem, ainda, as **solicitações**, que podem versar sobre realização de fiscalizações, cópias/vista de processos, certidões e informações diversas. Cada uma dessas espécies de solicitação possui um rol específico de legitimados.

### 3.6. Trâmite dos Processos

De forma esquemática, o trâmite processual no TCU pode ser dividido em cinco etapas:

- Instrução da Unidade Técnica;
- Parecer do Ministério Público junto ao TCU;
- Relatório e Voto do Relator;
- Julgamento pelo Colegiado;
- Apreciação de eventuais recursos.

### 3.7. Recursos

No âmbito do TCU são previstos os seguintes recursos:

- Recurso de Reconsideração;
- Pedido de Reexame;
- Embargos de Declaração;
- Recurso de Revisão;
- Agravo.

### 3.7. Recursos

RECURSO	CABIMENTO	PRAZO	COLEGIADO	EFEITO	LEGITIMADO
Reconsideração	Decisão proferida em processo de contas (TC, PC e TCE)	15 dias	Que proferiu a decisão	Suspensivo, se interposto no prazo e apenas em relação ao item recorrido	Responsável, interessado e MP/TCU
Pedido de Reexame	Decisão proferida em processos de fiscalização de atos e contratos e em atos sujeitos a registro	15 dias	Que proferiu a decisão	Suspensivo, se interposto no prazo e apenas em relação ao item recorrido	Responsável, interessado e MP/TCU
Revisão	Decisão fundada em erro de cálculo e documentação falsa ou insuficiente. Superviniência de novas provas	5 anos	Plenário	Devolutivo	Responsável, sucessor e MP/TCU
Embargo de Declaração	Corrigir obscuridade, omissão e contradição	10 dias	Que proferiu a decisão	Suspensivo, para cumprimento da decisão e interposição de outros recursos	Responsável, interessado e MP/TCU
Agravo	Despacho decisório ou medida cautelar do Presidente de colegiado ou Relator	5 dias	Quem proferiu o despacho	Poderá ser conferido efeito suspensivo	Parte

### Quarta Parte

## EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



#### 4.1. Eficácia das decisões

Apresento, a seguir, alguns dados que sintetizam a atuação do TCU no ano de 2013:

- a) 5.943 processos foram julgados conclusivamente e 19.719 acórdãos foram proferidos;
- b) 882 fiscalizações foram concluídas;
- c) 137 medidas cautelares foram adotadas;
- d) 2.274 responsáveis foram condenados;
- e) 260 obras foram fiscalizadas no âmbito do fiscobras e em fiscalizações temáticas (luz para todos, transportes, etc);
- f) 101.436 atos de pessoal foram apreciados, sendo que 1.655 foram considerados ilegais;

#### 4.1. Eficácia das decisões

- g) 104 responsáveis foram inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal;
- h) 194 empresas foram declaradas inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal;
- i) 1.428 denúncias foram recebidas na Ouvidoria do TCU.

## 4.1. Eficácia das decisões

Em decorrência desses trabalhos, destaca-se:

- a) o valor das condenações atingiu R\$ 1,103 bilhão;
- b) foram formalizados 1.661 processos de cobrança executiva envolvendo montante aproximado de R\$ 578,7 milhões;
- c) os prejuízos e danos evitados por meio da adoção de medidas cautelares atingiram R\$ 8,91 bilhões.

## Quinta Parte

# RESPONSABILIDADE PERANTE O TCU

## 5.1. Responsabilidade Subjetiva

Para caracterizar a responsabilidade subjetiva do agente público devem estar presentes os seguintes elementos:

- a) ação (comissiva ou omissiva) e antijurídica;
- b) existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual;
- c) nexo de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada;  
e
- d) dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente.

## 5.1. Responsabilidade Subjetiva

Pressupostos fáticos da avaliação da conduta do agente público, sob a perspectiva da responsabilidade subjetiva:

- **existência de irregularidade** - verificação da compatibilidade de determinado ato com as normas jurídicas que o regulam;
- **identificação da autoria do ato examinado** - exame da participação efetiva do agente na prática do ato impugnado ou na conduta omissiva constatada;
- **verificação do grau de culpa do agente** - apuração do elemento subjetivo da conduta.

## 5.1. Responsabilidade Subjetiva

O Tribunal de Contas da União, ao extrair dos atos que examina as conseqüências de natureza civil ou administrativa, pondera o elemento subjetivo da conduta do responsável.

Ao desempenhar essa tarefa, busca dosar suas decisões levando em consideração o referencial do “**administrador médio**”, frente às condições concretas que circundavam a realidade vivenciada pelo agente (razoabilidade da conduta).

## 5.2. Dimensões da Responsabilidade

Dimensões da responsabilidade do agente público submetido à competência controladora do TCU:

- **civil** - obrigação de ressarcir aos cofres públicos os prejuízos causados ao erário (responsabilidade extra-contratual);
- **administrativa** - pronunciamento sobre o mérito das contas e possibilidade de imposição de sanções previstas na Lei nº 8.443/1992.

A aplicação das sanções impostas pelo TCU ao gestor faltoso não exclui a possibilidade de responsabilização civil ou penal, nem eventual aplicação de sanção disciplinar.

## Sexta Parte

# O PAPEL DO TCU NO PROCESSO ELEITORAL

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

O art. 14, § 9º, da Constituição Federal determina que:

*“Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Em atendimento a esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 64/1990, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

A referida Lei Complementar, em seu art. 1º, previu a inelegibilidade de gestores que tiverem contas julgadas irregulares, **verbis**:

*“Art. 1º São inelegíveis:*

*I - para qualquer cargo:*

*(...)”*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

*“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;”*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Com o fito de dar concretude a esse dispositivo legal, os tribunais de contas elaboram a chamada “*lista dos inelegíveis*”, que na verdade é a relação daquelas pessoas que tiveram suas contas julgadas irregulares.

Nesse mesmo sentido, o art. 11 da Lei nº 9.504/1997, que estabelece as normas para as eleições, dispôs que:

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

*“Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições.*

*(...)*

*§ 5º Até a data a que se refere este artigo, os Tribunais e Conselhos de Contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado. “*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Por seu turno, a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) estabeleceu que:

*“Art. 91 . 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. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Cabe frisar que nessa lista poderão constar pessoas que não atuaram como ordenadores de despesas. Até mesmo particulares que participaram das irregularidades ou delas se beneficiaram poderão ter seus nomes incluídos nessa relação.

O período abrangido pela lista sob comento é de 8 anos, contados a partir da data do trânsito em julgado do processo de contas até a data da eleição.



## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Observações:

- a) a lista se refere a condenações em processos de contas. Assim, aqueles a quem foram aplicadas sanções em outros tipos de processo (representação ou auditoria, por exemplo) não terão seus nomes relacionados;
- b) é possível atualizar a lista após seu envio para a Justiça Eleitoral, por meio da inclusão ou exclusão de algum nome, desde que o responsável em questão passe a se enquadrar ou deixe de atender aos critérios legais;
- c) o pagamento do débito imputado ou da multa aplicada não enseja a exclusão do responsável da lista, uma que o julgamento pela irregularidade das contas permanece;

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Entendimentos do TSE:

- a) não compete à Justiça Eleitoral analisar o acerto ou não da decisão que julgou irregulares as contas do responsável (Respe nº 259-86/SP – Relatora Ministra Luciana Lóssio);
- b) não cabe à Justiça Eleitoral analisar o nível de responsabilidade do administrador, mas sim ao órgão julgador das contas. À Justiça Eleitoral compete aferir apenas a incidência da inelegibilidade. (Respe nº 115-43/SP – Relator Ministro Dias Toffoli).

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

De acordo com a nova redação da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, anteriormente transcrita, são requisitos para a configuração da inelegibilidade:

- a) Rejeição de contas;
- b) Irregularidade insanável;
- c) Ato doloso de improbidade administrativa;
- d) Irrecorribilidade da decisão no âmbito dos Tribunais de Contas;
- e) Ausência de provimento jurisdicional que suspenda ou anule os efeitos da decisão da Corte de Contas.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Esses requisitos levantam alguns questionamentos, que analisarei a seguir.

O primeiro diz respeito à desconstituição do julgado da Corte de Contas pelo Poder Judiciário.

Pela jurisprudência anterior do TSE, caso o gestor ajuizasse ação para desconstituir esse julgado, o efeito da inelegibilidade seria evitado. Nesse sentido a Súmula 1 do TSE dispunha que:

*“Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade.”*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Esse entendimento foi alterado a partir do julgamento do Recurso Ordinário nº 912/RR (Relator Ministro Asfor Rocha). Passou a ser exigida, pelo menos, a concessão de liminar ou de tutela antecipada que suspendesse os efeitos da rejeição das contas.

O segundo questionamento se refere ao rol de abrangidos pela citada norma, em especial no que concerne à apreciação de contas de governo (apresentadas pelos mandatários de poder) ou de contas de gestão (apresentadas pelos ordenadores de despesas).

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

A Lei da Ficha Limpa acresceu ao texto da alínea "g" do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 a seguinte expressão: *"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".*

Por meio dessa inclusão buscou-se alcançar os mandatários de poder que praticaram atos de gestão. A responsabilização desses gestores vem ensejando há muito tempo o ajuizamento de diversas ações, como no exemplo citado a seguir.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

### **Possibilidade de o Prefeito Municipal ter suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas e vir a ser considerado inelegível por esse motivo**

EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Ato do Tribunal de Contas da União. 3. Irregularidades nas contas de município. 4. Inelegibilidade de candidato a prefeito. 5. Juízo de competência da Justiça Eleitoral. 6. Ausência de constrangimento. 7. Precedente. 8. Ordem denegada.

(MS nº 24.991, Relator: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2006)

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Mais recentemente, no dia 21/6/2013, o Ministro Luiz Fux, por meio de decisão monocrática exarada na Rcl nº 15.902/GO, manifestou favoravelmente ao julgamento pelo Tribunal de Contas das contas do Prefeito ordenador de despesas.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Em relação ao juízo de contas de prefeitos que tenham atuado como ordenadores de despesas, destaco os seguintes entendimentos do TSE:

a) o Tribunal de Contas só tem competência para julgar as contas de Prefeito no caso de recursos oriundos de convênios, em conformidade com o disposto no art. 71, VI, da Constituição Federal, a seguir transcrito (Respe nº 120-61/PE, Relator para o Acórdão Ministro Arnaldo Versiani):

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

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

(...)

VI - 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;”

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

b) a omissão do Parlamento em relação ao mérito das contas de Prefeito não faz prevalecer o parecer prévio, ainda que a Lei Orgânica determine em sentido diverso (Respe nº 199-67/SE, Relatora Ministra Luciana Lóssio).

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Essa questão está pendente de julgamento pelo STF.

No RE nº 597.362, discute-se se o parecer prévio de um Tribunal de Contas Municipal, que opinou pela rejeição das contas do prefeito, diante do silêncio da Câmara Municipal, enseja a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990.

Este RE foi julgado prejudicado em virtude de ter sido reconhecida a repercussão geral em outro processo no qual se discute o mesmo tema (RE nº 729.744).

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

c) Compete ao TCE julgar as contas de recursos do Fundef aplicados pelo Prefeito, sendo desnecessário o julgamento dessas contas pelo Parlamento (Respe nº 101-82/MS - Relator Ministro Henrique Neves da Silva).

Aduzo que o STJ já entendeu que, nesses casos, o Prefeito se submete a um duplo julgamento. Um político perante o Parlamento, o qual é precedido por um parecer emitido pelo Tribunal de Contas; outro técnico a cargo da Corte de Contas (2ª Turma, ROMS nº 11.060/GO – Relatora Ministra Laurita Vaz).

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

O terceiro questionamento tem origem na previsão normativa de “irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa”.

Primeiramente, cabe ressaltar que o conceito de dolo se adéqua perfeitamente ao Direito Penal, que define precisamente as condutas consideradas danosas e, dessa forma, estabelece os atos que são considerados puníveis.

Ademais, o parágrafo único do art. 18 do Código Penal estatuiu que:

*“Parágrafo único. Salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente.”*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Diante desse dispositivo, via de regra, os juízes das varas criminais são obrigados a avaliar a presença do dolo direto ou eventual.

Já o TCU não exige a prática de conduta dolosa como requisito para a responsabilização do gestor público ou de quem tenha causado dano ao erário.

Na Corte de Contas, os julgadores consideram apenável tanto a conduta culposa como a dolosa. Note-se que, na maior parte dos casos, eles não dispõem dos instrumentos necessários para comprovar o dolo.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Nesse contexto, vigora no âmbito dos tribunais de contas a inversão do ônus da prova, uma vez que compete ao gestor demonstrar que aplicou bem os recursos públicos por ele gerenciados, como se depreende da leitura do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, a seguir transcrito:



## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

*“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Já no âmbito da Justiça Eleitoral, entendo que o conceito de “ato doloso de improbidade administrativa” engloba tanto o dolo direto (vontade de produzir o resultado danoso) quanto o indireto (assunção do risco de produzir esse resultado, ainda que o autor da conduta não pretenda que ele ocorra).

Assim sendo, o gestor que não adotar as devidas cautelas no trato com os recursos públicos poderá ser punido com base na Lei da Ficha Limpa.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Afinal, ainda que esse gestor não tenha pretendido causar um prejuízo ao Erário ou praticar uma irregularidade grave (mormente se ela consistir numa conduta ilegal), ele poderá ser punido por ter assumido o risco de provocar esses resultados.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Sobre essa questão, friso que o TSE já decidiu que:

I – a existência de infração à norma legal e de dano ao erário configura irregularidade insanável (Respe nº 115-43/SP – Relator Ministro Dias Toffoli);

II – não se exige o dolo específico (vontade de praticar a conduta prevista na norma e atingir um fim especial), basta o genérico (vontade de praticar a conduta em si) ou o eventual (quando o agente assume o risco de produzir o resultado) – Respe nº 101-82/MS, Relator Ministro Henrique Neves da Silva;

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Sobre essa questão, friso que o TSE já decidiu que:

III – a não oposição de nota de improbidade administrativa pelo Tribunal de Contas não afeta a inelegibilidade (AgR-Respe nº 105-97/CE – Relatora Ministra Laurita Vaz).

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Já a Lei nº 8.429/1997 apresenta três tipos de atos de improbidade: os que acarretam o enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao Erário e os que atentam contra os Princípios da Administração Pública.

Nesse caso, observa-se que a Lei de Improbidade Administrativa apresenta uma tipificação de condutas puníveis bem mais ampla que aquela utilizada pelo TCU.

Essas diferenças entre as condutas tipificadas e puníveis geram dúvidas nos casos concretos, as quais devem ser dirimidas pela Justiça Eleitoral – órgão competente para esse mister.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Ao julgar o Recurso Especial nº 23.383, os ministros do TSE, por unanimidade de votos, deferiram o registro do candidato a vereador Valdir de Souza, de Foz do Iguaçu (PR).

Esse registro havia sido indeferido pelo juiz eleitoral, que acolheu impugnação apresentada pelo Ministério Público Eleitoral (MPE), em razão da rejeição de suas contas relativas ao exercício de 2002 pelo Tribunal de Contas do Paraná.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

O Ministro Relator Arnaldo Versiani destacou que a decisão do Tribunal de Contas do Paraná não imputou ao candidato a devolução de recursos ao erário, não lhe impôs multas nem fez menção a prejuízos à Administração Pública. Ele acrescentou que também não havia elementos que permitissem concluir, com clareza, se houve dolo por parte do candidato. Assim sendo:

*“Se dúvida há, no caso, em relação à conduta do candidato, sobretudo quando a decisão do Tribunal de Contas não menciona a existência de dolo ou de culpa, merece prevalecer o direito à elegibilidade”.*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Por fim, o Ministro Versiani lembrou que *“com a redação dada ao dispositivo pela Lei da Ficha Limpa, será preciso analisar, caso a caso, se esta conduta específica constitui também ato doloso de improbidade administrativa a atrair a sanção da inelegibilidade.”*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Em outra oportunidade, quando do julgamento do Agravo interposto no Recurso Especial nº 9.570, o TSE rejeitou o de recurso de Maurício Xavier de Oliveira Rosa Junior, que pretendia disputar o cargo de prefeito no município de Cananéia-SP.

Suas contas relativas ao exercício de 2004 foram rejeitadas pelo Tribunal de Contas de São Paulo, circunstância que atraiu a causa de inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990. O TRE-SP manteve a sentença que indeferiu o registro por entender que a violação ao dispositivo constitucional é irregularidade de natureza insanável.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Relator do recurso, o ministro Arnaldo Versiani esclareceu que a conduta do recorrente causou prejuízo ao erário e caracterizou ato doloso de improbidade.

Nesse sentido, ele afirmou que:

*“Constitui ato doloso de improbidade administrativa, a atrair a inelegibilidade da alínea 'g' do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, o pagamento intencional e consciente de verbas a vereadores por mais de um ano, em descumprimento à decisão judicial, o que acarretou inclusive a propositura de ação civil pública por lesão ao erário.”*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Cito ainda as seguintes irregularidades que foram consideradas pelo TSE como sendo insanáveis e configuradoras de atos dolosos de improbidade administrativa:

- a) Débito imputado pelo Tribunal de Contas (Respe nº 493-45/PB – Relator Ministro Marco Aurélio);
- b) Não aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino dos 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em afronta ao disposto no art. 212 da Constituição Federal (AgR-Respe nº 246-59/SP – Relatora Ministra Nancy Andrighi);

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

### *Constituição Federal*

*“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

- c) Não aplicação do mínimo em ações e serviços de saúde (AgR-Respe nº 441-44/SP – Relator Ministro Henrique Neves da Silva);
- d) Abertura de crédito suplementar sem autorização legal (Respe nº 325-74/MG - Relator Ministro Henrique Neves da Silva);
- e) Ilicitudes verificadas em processo licitatório (AgR-Respe nº 55-27/CE – Relator Ministro Arnaldo Versiani);
- f) contratação de pessoal sem concurso público (AgR-Respe nº 254-54/SP - Relator Ministro Henrique Neves da Silva);

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

- g) descumprimento de limite estabelecido na LRF (Respe nº 259-86/SP - Relatora Ministra Luciana Lóssio);
- h) Não recolhimento de contribuições sociais arrecadadas (Respe nº 259-86/SP, Relatora Ministra Luciana Lóssio);
- i) restos a pagar em final de mandato sem cobertura financeira, violando o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Respe nº 202-96/PR, Relator Ministro Dias Toffoli);
- j) Desvio de recursos de convênio, ainda que aplicados em fins públicos (Respe nº 143-13/MG – Relator Ministro Henrique Neves da Silva).

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

A quarta questão se refere à competência para declarar a inelegibilidade. Segundo o STF, compete à Justiça Eleitoral decidir sobre a inelegibilidade.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. INELEGIBILIDADE. CONTAS DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: REJEIÇÃO. Lei Complementar n. 64, de 1990, art. 1., I, "g". I. - Inclusão em lista para remessa ao órgão da Justiça Eleitoral do nome do administrador público que teve suas contas rejeitadas pelo TCU, além de lhe ser aplicada a pena de multa. Inocorrência de dupla punição, dado que a inclusão do nome do administrador público na lista não configura punição.



## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

(continuação)

II. Inelegibilidade não constitui pena. Possibilidade, portanto, de aplicação da lei de inelegibilidade, Lei Compl. nº 64/1990, a fatos ocorridos anteriormente a sua vigência. III. À Justiça Eleitoral compete formular juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, vale dizer, se as irregularidades configuram ou não inelegibilidade. IV. Mandado de segurança indeferido.

(MS nº 22.087, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/1996)

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

A quinta questão diz respeito à alínea "g" do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, que faz expressa menção à *"decisão irrecorrível do órgão competente."*

Em primeiro lugar, saliento que os Tribunais de Contas são competentes para julgar as contas de gestão, cabendo às casas do Poder Legislativo julgar as contas de governo.

Em segundo lugar, cumpre indagar: quando a decisão do Tribunal se torna irrecorrível? Dito de outra forma, a possibilidade de ser interposto o Recurso de Revisão impede que a decisão seja julgada irrecorrível?

Entendo que não, até porque o entendimento contrário ocasionaria uma redução significativa da eficácia do dispositivo legal em tela.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Nesse mesmo sentido, o STF tem considerado que a interposição de Recurso de Revisão, dada sua similitude com a ação rescisória, não obsta a inclusão do responsável com contas irregulares na respectiva lista.

EMENTA: Mandado de segurança. Efeito suspensivo a recurso de revisão interposto perante o Tribunal de Contas da União. Pela disciplina desse recurso de revisão, faz ele as vezes, no plano administrativo, da ação rescisória no terreno jurisdicional, com relação à qual a jurisprudência desta Corte tem entendido inadmissível a outorga cautelar de eficácia suspensiva ao ajuizamento dela, para obstar os efeitos decorrentes da coisa julgada.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

(continuação)

Vejam-se, a propósito, os acórdãos na RTJ nº 54/454 e na RTJ nº 117/1). Mandado de segurança indeferido (MS nº 22.371/PR, Relator Ministro Moreira Alves).

Na mesma linha, o Min. Carlos Ayres Britto esclareceu que (MS nº 25.270):

*“Com efeito, as hipóteses de cabimento do recurso de revisão são mais estritas, similares às da ação rescisória. Seja em razão do prazo de interposição, seja ante os rigorosos pressupostos de sua admissibilidade, é forçoso concluir pela natureza análoga dos dois mecanismos processuais”.*

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Ressalto que a jurisprudência do TSE não destoia desse entendimento, como se observa no seguinte julgado:

ELEIÇÕES 2008. Agravo regimental no Recurso Especial. Impugnação de registro de candidatura. Prefeito. Rejeição de contas anuais de ex-prefeito. Competência da Câmara Municipal. Convênio. Competência do Tribunal de Contas da União. Irregularidade insanável. Não aplicação dos recursos provenientes de convênio. Decisão irrecorrível. Inelegibilidade. Precedentes. Recurso provido. Agravo regimental a que se nega provimento.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

(continuação)

1. É insanável a irregularidade consistente na não-aplicação de recursos provenientes de convênio e com desrespeito aos §§ 4º e 6º do art. 116 da Lei nº 8.666/93.

2. O recurso de revisão interposto no TCU, sem efeito suspensivo, e os embargos de declaração opostos não afastam o caráter definitivo da decisão que rejeita contas.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 33.861, Acórdão de 16/12/2008, Relator Min. JOAQUIM BENEDITO BARBOSA GOMES)

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. RECURSO DE REVISÃO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. LEI DE LICITAÇÃO. DESCUMPRIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INSS. REPASSE. AUSÊNCIA. AÇÃO ANULATÓRIA. PROPOSITURA. DESPROVIMENTO.

1. O recurso de revisão só é cabível contra decisão da Corte de Contas transitada em julgado.
2. O descumprimento da Lei de Licitação e a retenção das contribuições previdenciárias sem o indispensável repasse à Previdência Social são irregularidades insanáveis.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

(continuação)

3. Ação desconstitutiva sem provimento judicial, mesmo que provisório, não afasta a inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90.

4. Decisão mantida por seus próprios fundamentos.

5. Agravo regimental desprovido.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32305, Acórdão de 03/12/2008, Relator Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA)

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CONTAS DE CONVÊNIO REJEITADAS PELO TCE. DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. AJUIZAMENTO DE RECURSO DE REVISÃO OU DE RESCISÃO. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO PELO TCE. PERSISTÊNCIA DA CLÁUSULA DE INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA "G" DO INCISO I DO ART. 1º DA LC 64/90, QUE SÓ É DE SER SUSPensa POR DECISÃO JUDICIAL. PROVIMENTO CAUTELAR CONTRA LEGEM. EXCEPCIONALIDADE DO CASO. PEDIDO DE REGISTRO INDEFERIDO.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

(continuação)

1. A cláusula de inelegibilidade constante da alínea "g" do inciso I do art. 1º da LC 64/90 demanda, para sua incidência, a cumulativa presença de três requisitos, dois positivos e um negativo, a saber: a) rejeição por vício insanável, de contas alusivas ao exercício de cargos ou funções públicos; b) natureza irrecorrível da decisão proferida pelo órgão competente; c) inexistência de provimento suspensivo, emanado do Poder Judiciário (Poder Judiciário, que foi o único a ser mencionado na ressalva constante da parte final do referido dispositivo).

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

(continuação)

2. Isto revela que, havendo decisão de rejeição de contas que seja irrecorrível e que aponte vícios de natureza insanável, somente o Poder Judiciário pode suspender a incidência da cláusula de inelegibilidade, nos exatos termos da parte final da alínea "g" do inciso I do art. 1º da LC 64/90, combinadamente com o § 5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

(continuação)

3. A existência de recurso de revisão (ou recurso de rescisão) não desfaz a natureza irrecorrível do julgado administrativo impugnado. Eventual utilização de recurso de rescisão apenas reforça o trânsito em julgado da decisão que rejeitou as contas, pois recursos que tais somente podem ser manejados contra atos irrecorríveis. Por isso que tal manejo não tem jamais o efeito de automaticamente afastar a natureza irrecorrível do ato impugnado.

4. Tratando-se de revisão jurisprudencial levada a efeito no curso do processo eleitoral, o novo entendimento da Corte deve ser aplicável unicamente aos processos derivados do próximo pleito eleitoral.

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

(continuação)

5. Excepcionalidade do caso concreto, a impor o indeferimento do pedido de registro: medida cautelar que foi deferida no âmbito da Corte de Contas e em sede de ação autônoma de impugnação contra expressa disposição legal e regimental. Pelo que se trata de ato patentemente *contra legem*, insuscetível de produção de efeitos no plano da suspensão da cláusula de inelegibilidade.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 31942, Acórdão de 28/10/2008, Relator Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Relator designado Min. CARLOS AUGUSTO AYRES DE FREITAS BRITTO)

## 6. O papel dos tribunais de contas no processo eleitoral

Observações finais:

- a) em princípio, o Tribunal de Contas - TC deve disponibilizar para o Ministério Público Eleitoral e demais interessados o inteiro teor do Acórdão (incluindo o Relatório e os Votos que forem apresentados por escrito), o Parecer do Ministério Público de Contas, a defesa do responsável (incluindo eventuais recursos) e as instruções elaboradas pela área técnica do TC;
- b) o TSE já entendeu que o inteiro teor do Acórdão pode ser dispensado, desde que as irregularidades apontadas estejam suficientemente descritas nos documentos encaminhados pelo TC (AgR-RO nº 2.197-96/PE – Relator Ministro Marcelo Ribeiro).

## Conclusão

Com espeque nas considerações efetuadas nesta palestra, concluo que a Justiça Eleitoral exerce o papel de protagonista na decisão sobre a inelegibilidade decorrente da suposta prática de atos dolosos de improbidade administrativa.

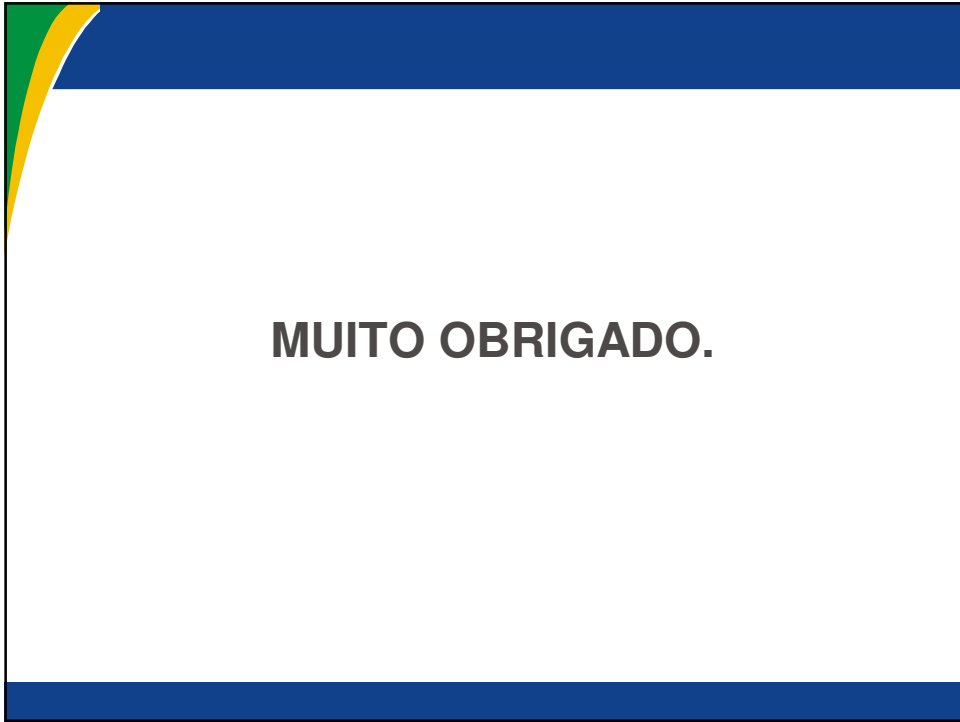
A ela cabe analisar os casos concretos e, com base nas peculiaridades de cada um deles, definir se restou ou não configurada a conduta tipificada na alínea "g" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

## Conclusão

Por dispor dessa competência, a Justiça Eleitoral possui uma grande responsabilidade, qual seja, conferir efetividade à Lei da Ficha Limpa.

Somente decisões concretas que privilegiem o cumprimento dessa Lei atenderão ao anseio das mais de um milhão de pessoas que assinaram o respectivo projeto de iniciativa popular.





**MUITO OBRIGADO.**