



**ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO CEARÁ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO
E PROCESSO ELEITORAL**

MARCELO CORDEIRO DE CASTRO

**A INELEGIBILIDADE E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ
DAS DECISÕES EMANADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ –TCM.**

Fortaleza - CE
2014

MARCELO CORDEIRO DE CASTRO

**A INELEGIBILIDADE E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ
DAS DECISÕES EMANADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ –TCM.**

Monografia apresentada na Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, como requisito para a obtenção do Título de Especialista em Direito e Processo Eleitoral, sob orientação do Prof. ^o Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto.

Fortaleza - CE
2014



TERMO DE APROVAÇÃO

A INELEGIBILIDADE E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DAS DECISÕES EMANADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ –TCM.

Por

MARCELO CORDEIRO DE CASTRO

Esta Monografia foi apresentada no dia 16 de Janeiro de 2014, como requisito parcial para a obtenção do Título de Especialista em Direito e Processo Eleitoral, *lato sensu*, da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC, aprovada pela Banca Examinadora composta pelos professores:

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto
Orientador

Prof.º Emanuel de Abreu Pessoa
Examinador

Prof.º Marcelo Lopes Barroso
Examinador

AGRADECIMENTOS

A Deus, sobretudo, aos meus pais e familiares e a todos que, de uma forma ou outra, contribuíram para a finalização deste trabalho.

EPÍGRAFE

O Haiti é aqui

O Haiti não é aqui

E na TV se você vir um deputado em pânico
mal dissimulado

Diante de qualquer, mas qualquer mesmo,
qualquer, qualquer

Plano de educação que pareça fácil

Que pareça fácil e rápido

E vá representar uma ameaça de
democratização

Do ensino do primeiro grau

E se esse mesmo deputado defender a
adoção da pena capital

E o venerável cardeal disser que vê tanto
espírito no feto

E nenhum no marginal

Pense no Haiti, reze pelo Haiti

O Haiti é aqui

O Haiti não é aqui

Caetano Veloso

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 09 |
| 1. DO JULGAMENTO DAS CONTAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE CARGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS | 15 |
| 1.1 Princípios Basilares da Administração Pública Brasileira | 15 |
| 1.2 Legislação aplicável aos casos de Improbidade Administrativa | 17 |
| 1.3 A Inelegibilidade por Desaprovação de Contas dos Gestores Públicos | 18 |
| 1.4 Da Fiscalização das Contas Públicas realizadas pelos Tribunais de Contas | 20 |
| 1.5 Natureza Jurídica dos Julgados das Cortes de Contas e Eficácias das suas Decisões | 23 |
| 1.6 Coisa Julgada nos Tribunais de Contas | 24 |
| 2. DA INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA DESAPROVAÇÃO DE CONTAS REFERENTES AO EXERCÍCIO DE CARGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS | 26 |
| 2.1 A Nova Redação da Inelegibilidade do art. 1º, I. “g” de acordo com a Lei da Ficha Limpa | 26 |
| 2.2 Requisitos de Inelegibilidade | 27 |
| 2.2.1 Rejeição das contas públicas por irregularidade insanável | 29 |
| 2.2.2 Ato Doloso de Improbidade Administrativa | 30 |
| 2.2.3 Decisão Irrecorrível proferida por Órgão Competente | 33 |
| 2.2.4 Ausência de suspensão da Decisão pelo Poder Judiciário | 35 |
| 3. ANÁLISES DE CASOS CONCRETOS NO ÂMBITO DO TCM DO CEARÁ | 36 |
| 3.1 Classificação processual do TCM-CE | 39 |
| 3.2 Da Análise do Processo nº 11.575/09 | 40 |
| 3.2.1 Da Fase Diligencial – Informação Inicial nº 1.340/11 | 40 |
| 3.2.2 Da Fase Diligencial – Informação Complementar nº 4.820/2013 | 40 |
| 3.2.3 Do Julgamento – Acórdão nº 3.731/11 | 41 |
| 3.2.4 Da Fase Recursal | 42 |
| 3.3 Da Lista encaminhada ao TRE | 43 |
| 3.3.1 Da Lista com Improbidade Administrativa | 43 |
| 3.3.1.1 Processo nº 9.363/04 | 44 |
| 3.3.1.2 Processo nº 9.587/04 | 45 |
| 3.3.1.3 Processo nº 8.639/03 | 46 |
| 3.3.2 Da Lista sem a Indicação de Improbidade Administrativa | 46 |
| 3.3.2.1 Processo nº 22.913/05 | 47 |
| 3.3.2.2 Processo nº 8.144/02 | 47 |
| 3.3.2.3 Processo nº 11.763/03 | 47 |
| 4. CONCLUSÃO | 50 |
| REFERÊNCIAS | 51 |

RESUMO

Para a tomada de suas decisões, o administrador público deve se pautar pelos princípios da honestidade, legalidade e moralidade, pois, em assim não o fazendo, incorrerá em ato de improbidade administrativa, principalmente nos atos discricionários, tornando-se inelegível para os pleitos em todos os entes da federação, a partir dos julgados dos Tribunais de Contas, que encaminharão ao Tribunal Regional Eleitoral, até 5 de julho do ano em que se transcorrer o pleito, lista contendo o nome daqueles que tiveram as suas contas julgadas irregulares, consoante parágrafo 5º, do art. 11 da Lei Federal nº 9.504/1997. No Estado do Ceará, o TCM-CE é o órgão responsável pela apuração das regularidades das contas prestadas pelos administradores municipais (prefeitos, presidentes de câmaras, secretários e demais órgãos da administração) e, transitado em julgado, remete ao TRE a lista daqueles considerados ímprobos. Mas, quais os atos administrativos que tornam as contas irregulares, à luz das decisões do TCM-CE? Quais desses atos configuram como Improbidade Administrativa? Esse é o foco do trabalho que se apresenta, tendo caráter bibliográfico, mas estudando casos julgados pelo TCM-CE, que buscam responder às indagações formuladas.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Atos de Improbidade. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

For making their decisions, as public administrator, be guided always by the principles of honesty, legality and morality, therefore, not in so doing, incur administrative act of misconduct, especially in discretionary acts, making him ineligible for the elections in all federal agencies, from the Justices of the Courts of Accounts, directing the Regional Electoral Court, through July 5, the year in which they spend the election, a list containing the names of those who had the their accounts deemed irregular, depending on paragraph 5 of art. 11 of Federal Law No. 9.504/1997. In Ceará, the TCM-CE is the organ responsible to determine the regularities of the accounts provided by municipal administrators (prefects, mayors, secretaries and other government agencies), and final, refer to the list of those considered TRE desonestos. But which administrative acts that make irregular beads, the light of the decisions of the TCM - CE? And which of these acts constitute as Administrative Misconduct? This is the focus of the work presented, and bibliographical, but studying cases judged by TCM - CE, which answer the questions raised.

Keywords: Administrative Misconduct. Acts of Misconduct. Court of Auditors.

INTRODUÇÃO

A palavra probidade se originou do latim *probitas*, cujo radical *probus* significa crescer reto. No sentido moral significa a qualidade de probo, correto, honrado, honesto, detentor de integridade no caráter.

Longe de se tornar um Estado eminentemente justo, correto, incontestado é que o nosso povo carece de educação, saúde, moradia, segurança e justiça social. E uma das grandes causas desses males é a corrupção que assola a administração de forma a tornar-se banal e corriqueira.

Recentemente, denúncias formuladas pelo então deputado Roberto Jefferson, deram conta de que seus pares na Câmara Federal estavam envolvidos em um dos maiores casos de corrupção nacional, mediante compra de votos de parlamentares no Congresso, entre os anos de 2005 e 2006, tendo como protagonistas alguns integrantes do Governo Federal e membros do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo objeto da ação penal de n.º 470, movida pelo Ministério Público.

Doutra banda, denúncias escandalosas são veiculadas nos noticiários quase que diariamente: mensalões, dossiês, dólares em peças íntimas, atos secretos do Senado Federal, supersalários, fazendo com que a população vá às ruas exigir, além do compromisso do governo com o social, transparências nas ações públicas e o correto emprego da *res pública*, conforme notícia o Jornal O Globo, em edição datada de 28/09/2013:

Duas pessoas foram detidas após serem ouvidas no 78º Distrito Policial, nos Jardins, por se envolverem em confusão na noite desta sexta-feira durante uma manifestação na capital paulista. O ato foi convocado pela internet pelo Movimento Ocupa Alckmin, contra a corrupção, o mensalão e o governador Geraldo Alckmin. Os manifestantes se reuniram às 18 horas no vão livre do Masp, na Avenida Paulista. Em seguida, interditaram a avenida e saíram em passeata, acompanhados pela Polícia Militar. Seguiram pela Avenida da Consolação, Praça Roosevelt e Rua Maria Paula até chegar à Câmara Municipal. Dali, seguiram para a sede do PT e, depois, até a Casa de Portugal, na Avenida Liberdade, onde estava sendo realizada uma festa do Partido dos Trabalhadores (PT) com a presença do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Entretanto, atos de corrupção parecem ter nascido com a própria descoberta do Brasil, segundo acepção de Suzi D'Ângelo e Elcio D'Ângelo (2003, p. 5), *apud* Wolgran Junqueira Ferreira:

“(…) não é hoje que no Brasil espoucam os escândalos na Administração Pública. Nesses 45 últimos anos, a partir do governo Getúlio Vargas, 1950, iniciaram-se os escândalos públicos. Mencionamos esse período, pois, de 1937 a 1945, a ditadura vigente no país não permitiu que houvesse liberdade de imprensa, e, então, as falcatruas com os dinheiros públicos não vinham à tona, em virtude da censura, o mesmo acontecendo com o período compreendido entre 1964 a 1985. No governo democrático de Getúlio Vargas, os escândalos administrativos ocorriam provavelmente mais na administração indireta e nas empresas públicas do que na administração direta.

O Jornal Diário do Nordeste, coluna política, página 2, datado de 11 de outubro de 2013, noticia:

O Ministério Público do Estado do Ceará realizou nessa quinta-feira (10) mais uma operação de combate à corrupção, desta vez em Tejuçuoca. Ao todo, foram cumpridos oito mandados de busca e apreensão, sendo 3 em Fortaleza, 4 em Tejuçuoca e um em Coreaú. A operação foi desencadeada pela Procuradoria de Crimes contra a Administração Pública (Procap), pela Promotoria de Justiça de Tejuçuoca e pela Polícia Civil. Os mandados, expedidos no último dia 2 pelo juiz Roberto Nogueira Feijó, da Vara da Comarca da Tejuçuoca, foram cumpridos na Prefeitura Municipal, em sedes de empresas e escritórios de contabilidade. Foram apreendidos diversos documentos que comprovam fraudes em licitações e desvios de recursos públicos. As empresas onde as equipes da operação cumpriram os mandados são: Contabilidade Pública do Ceará Ltda. (Contace), em Coreaú; Municípios Consultoria, Lucas e Sales Locação de Veículos Ltda., Somaq Construções e Prestação de Serviços Ltda, em Fortaleza; MW Bernardo Eufrásio, M.A. Barroso Barreto, Mirtes Sales Saraiva ME, em Tejuçuoca. De acordo com os membros do MP envolvidos na operação, é possível que a atuação do grupo investigado tenha reflexos também em outros municípios, por isso as investigações devem ser ampliadas. O material apreendido servirá de base para o ajuizamento de futuras ações. (Diário do Nordeste. Coluna Política. Página 2. 11/10/2013)

Como se depreende do noticiário local e nacional, são crescentes os acontecimentos de natureza financeira e moral em que os gestores públicos, de forma genérica, cometem atos que desequilibram as finanças públicas, trazendo sérias consequências para a economia e, em muitas vezes, colocando em risco o futuro de várias administrações.

De fato, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), Órgão auxiliar do Poder Legislativo, na forma prevista nos artigos 70 e seguintes da Constituição Federal, encaminhou ao Tribunal Regional Eleitoral no Estado do Ceará (TRE-CE) uma lista contendo o nome de 4.605 (quatro mil seiscentos e cinco) gestores públicos municipais cearenses que tiveram as suas contas de gestão desaprovadas pela Corte de Contas, de acordo com a determinação contida no

parágrafo 5.º, do art. 11, da Lei Federal n.º 9.504/1997 (BRASIL, 1997) sendo: 1.453 (mil quatrocentos e cinquenta e três) com o cometido de ato de improbidade administrativa e 3.153 (três mil cento e cinquenta e três) consideradas irregulares.

No ano de 2012, de acordo com os dados contidos no Relatório de Atividades do TCM-CE, a Corte julgou 2.554 (dois mil quinhentos e cinquenta e quatro) e desses 1.409 (um mil quatrocentos e nove), 55,17% (cinquenta e cinco vírgula dezessete por cento), foram considerados irregulares contra 502 (19,66%) regulares com ressalva.

No entanto, a sociedade civil tenta tomar providências no sentido de impedir e repelir estes atos danosos à sociedade em geral, fazendo crescer a necessidade de se tornar mais efetivas e transparentes as ações governamentais.

Desta forma, no direito positivo, a improbidade administrativa pode significar a ausência de tais qualidades ao administrador, significando ainda a imoralidade na condução administrativa, não observância aos princípios éticos, de lealdade e boa-fé com relação ao gerenciamento da coisa pública. Mas poderá significar, tão somente, a má qualidade de uma administração, a ineficiência ou ineficácia na execução do serviço público.

Órgãos autônomos, de natureza administrativa e constitucional que prestam auxílio ao Poder Legislativo, os Tribunais de Contas integram a estrutura administrativa do Poder Público, mas são dotados de independência administrativa e financeira e não possuem qualquer relação de subordinação com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, têm a função técnica de fiscalizar e acompanhar os atos praticados pelos administradores públicos, e, como viés, a sua regularidade quanto aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Portanto, o administrador probo deve pautar as suas decisões orientadas sob o manto dos princípios da honestidade e da moralidade, tanto em relação aos administrados como em face da própria administração, principalmente nos atos discricionários, onde deve tomar acurado cuidado para não se infringir a probidade administrativa, posto que o administrador tenha certa liberdade de atuação para a escolha do que melhor se adequa à administração no caso específico, sob pena, em caso contrário, de ter as suas contas desaprovadas pelos Tribunais de Contas, com pagamento de multa, imputação de débito e, nos casos mais extremos, de nota de improbidade administrativa, ficando inelegíveis para pleitos em todas as esferas de poder.

O interesse pelo tema advém da atuação do autor após nomeação para cargo em comissão no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), nos anos de 1999 a 2002, e, atualmente, do exercício da advocacia em favor de diversos gestores públicos municipais no Estado do Ceará, mormente, perante o TCM-CE, razão pela qual, *per si*, o trabalho aqui apresentado se justifica.

Para a descrição apropriada da palavra improbidade deve-se comprovar a vontade do agente em querer dilapidar o patrimônio público, pois o que conta no final não são os meios, mas a conduta de desonestidade manifestada pelas características acima. Por isso, se o ato de improbidade administrativa estiver evidenciado e dele constatar-se que o agente não teve a intenção de fazê-lo, este não comete improbidade e, sim, uma imoralidade administrativa.

MORAES (2002, p. 320) lembra que:

O ato de improbidade administrativa exige para sua consumação um desvio de conduta do agente público, que no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções.

Diante do comentário do autor, chegou-se ao seguinte questionamento: Quais são as ações dos gestores públicos municipais, no Estado do Ceará, que têm caracterizado ato de improbidade administrativa, à luz das decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará?

O problema proposto na pesquisa que ora se relata, faz uma indagação acerca das atitudes mais comuns que caracterizam a improbidade administrativa no âmbito municipal, e do qual se espera uma resposta afirmativa, uma suposição ou hipótese.

Dentro dos itens de controle fiscalizados pelo TCM-CE, de acordo com os relatórios técnicos iniciais publicados no Portal da Corte de Contas na *Internet*, pode-se observar que a ausência de procedimentos licitatórios, sua inexecução, e os casos de dispensa fora dos ditames previstos na Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), são os principais indícios de omissão, dolosa ou culposa, que enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens e haveres das entidades geridas, constituindo-se, portanto, ato de improbidade administrativa na forma prevista no art. 10, e seus incisos, da lei n.º 8.429/92 (BRASIL, 1992), respondendo, portanto, à indagação feita à problemática aqui apresentada.

O trabalho monográfico possui quatro capítulos. O primeiro capítulo trata dos

principais princípios relacionados com a probidade administrativa, suas definições e acepções, trazendo à baila às diretrizes constitucionais aplicáveis aos Tribunais de Contas como órgão fiscalizadores da execução orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional.

O segundo capítulo enfoca a inelegibilidade decorrente da desaprovação de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública, de acordo com as alterações promovidas pela Lei Complementar n.º 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) na Lei das Inelegibilidades, Lei Complementar n.º 64/90.

O terceiro capítulo trata da análise de alguns casos concretos de julgados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, suas reminiscências históricas, rito processual e principais funções incumbidas pela Constituição Federal e Constituição Alencarina, procurando identificar as principais ações dos gestores públicos municipais que ensejam o julgamento das contas como irregulares, aplicação de multa, ressarcimento ao erário e, em tese, do cometimento de ato de improbidade administrativa.

O presente trabalho tem como pilar ampla pesquisa bibliográfica, documental e descritiva. Trata-se de uma pesquisa participante devido à experiência profissional do autor, quando, em ocasião específica, era servidor do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, no cargo Inspetor, onde adquiriu vasta experiência nas ações de julgamentos de Corte de Contas, pesquisando-se sobre o seu rito processual, em especial em relação às ações tomadas pelos gestores públicos municipais, em relação à sua execução orçamentária, financeira e contábil que redundam em julgamentos considerados irregulares, pelo TCM-CE e, após trânsito em julgado, encaminhada relação nominal dos considerados maus gestores.

Na concepção de Gil (1999) apud Beuren et al (2003, p. 81): “ A pesquisa descritiva preocupa-se em observar os fatos, registra-los, analisá-los, classifica-los e interpreta-los”.

Dentro desse contexto, a pesquisa aqui apresentada é de caráter descritivo, relacionando os aspectos inerentes aos critérios que a legislação federal escolheu para considerar àqueles que têm contas de gestão consideradas irregulares pelos Tribunais de Contas, sejam considerados, também, inelegíveis.

A pesquisa aqui apresentada busca identificar os princípios basilares da boa administração pública, mas, sobretudo, identificar quais as ações promovidas pelos gestores públicos municipais cearenses que poderão tornar as suas contas a serem

consideradas como irregulares, à luz dos julgamentos realizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, materializado em Estudo de Caso onde será estudado todo o trâmite processual das prestações de contas apresentadas pelos gestores, da sua informação inicial, início do apontamentos das contas analisadas, até o tramite em julgado.

Segundo Beuren *et all* (2003, p. 91), a pesquisa qualitativa “pode contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos”.

Na acepção de Da Silva e Menezes (2004, p. 20), a pesquisa, do ponto de vista da forma de abordagem do problema, pode ser:

a) Pesquisa Quantitativa: considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.).

b) Pesquisa Qualitativa: quando considerado que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

De acordo com a exposição do autor, verifica-se, portanto, que o trabalho monográfico a ser apresentado, quanto a abordagem do problema, terá caráter qualitativo.

1 DO JULGAMENTO DE CONTAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE CARGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS

Neste primeiro capítulo, serão analisados os princípios relacionados à Administração Pública e à improbidade administrativa, bem como serão abordados alguns conceitos fundamentais necessários ao entendimento da atuação dos Tribunais de Contas na análise das prestações de contas dos gestores públicos.

1.1 Princípios Basilares da Administração Pública Brasileira

A Constituição Federal por ser uma lei superior, deve ser compreendida como um sistema normativo composto por princípios e normas jurídicas e, desta forma, todas as instituições públicas e privadas, e a administração pública, têm que estar de acordo com seus princípios reguladores e demais normas jurídicas.

A Carta Magna estabeleceu no caput do artigo 37 os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. O referido artigo dispõe que: “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

A Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Brasil, 2008), que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, que regulamentou o artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal, determina, em seu art. 4.º: “os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade estão literalmente descritos no Art. 37 da Constituição Federal Brasileira e obriga o gestor

público a uma Administração ética e responsável.

No intuito de aprofundar um pouco mais este estudo, será apresentado a seguir os princípios, e suas principais características, que representam os valores fundamentais sobre a qual se estrutura a administração pública.

| Princípio | Especificação |
|------------------|---|
| Moralidade | A Moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Consiste no conjunto de regras de conduta extraídas de disciplinamentos da administração. A moralidade administrativa difere das normas morais comuns. Por se composta por regras de boa administração, ou seja, pelo conjunto de regras finais e disciplinares dali originadas, não apenas pela distinção entre o bem e o mal, mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa. |
| Legalidade | A administração Pública não pode, simplesmente através de atos administrativos, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; senão, em virtude de lei. |
| Publicidade | Visa dá conhecimento ao público, da atuação administrativa, pois o destino dado ao patrimônio público é de primordial interesse da coletividade, obrigando o Administrador Público a atuar com transparência; assim sendo, somente se pode pensar no seu atendimento, se as informações disponibilizadas aos cidadãos corresponderem à verdade. |
| Impessoalidade | Tem por finalidade uma boa atuação administrativa, não podendo esta, portanto, agir em benefício de interesses particulares. A conduta do administrador público deve se pautar sempre na objetividade e parcialidade e ter como único propósito o interesse público. |
| Eficiência | O princípio da eficiência foi elevado a princípio constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/98. Com o intuito de instrumentalizar a administração pública brasileira, contra crimes como: a corrupção, nepotismo, baixa qualidade dos serviços públicos, estabilidade do servidor como mordomia, salários exorbitantes etc. Este princípio estabelece que toda a ação administrativa deva estar orientada para a concretização material e efetiva da finalidade imposta pela lei, seguindo as determinações juridico-administrativas. |

Quadro 1 – Princípios da Administração Pública

Fonte: Adaptado de Martins Júnior (2001, p. 35) e Di Pietro (2003, p. 67)

Destarte, pode-se concluir que a relação entre o dever da Administração Pública de atuar e o fim almejado pela lei, não dispensa a observância da honestidade e da credulidade, conceitos formadores do princípio da moralidade. Tal

idéia se harmoniza plenamente com o comentário efetuado por Alexandre Rosa e Afonso Ghizzo Neto (2001, p.78):

Considerando que os deveres de honestidade, de impessoalidade, de legalidade e de lealdade dependem do caráter, da ética, da moral do agente público, podemos afirmar que todos estes deveres estão incluídos no princípio da moralidade que, como já afirmamos, é princípio que conduz a consciência e o sentimento ético do agente público. Acresça-se o princípio da eficiência.

Conforme demonstrado em Quadro, os principais princípios adotados pela Administração Pública são: moralidade, legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, emanados através do Art. 37 da Constituição Federal Brasileira, fornece ao Gestor Público as principais diretrizes para uma gestão responsável.

1.2 Legislação Aplicável aos Casos de Improbidade Administrativa

No ordenamento jurídico nacional encontra-se a norma que define as sanções em casos de Improbidade Administrativa: Lei n.º 8.429/92 de 2 de junho de 1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, que veio a regulamentar o art. 37, § 4º, da CF/88, o art. 55 e o 85, inciso V.

Com o advento da Lei Complementar n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, houve a regulamentação das sanções pessoais pelo seu não cumprimento através da Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, também conhecida como a Lei dos Crimes Fiscais.

É importante ressaltar ainda a Lei n.º 1.079/50, de 10 de abril de 1950 que definiu os crimes de responsabilidade, bem como a Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, a qual determinou a invalidação de atos ou contratos administrativos ilegais, lesivos ao patrimônio das Entidades Públicas, através de Ação Popular.

Neste tópico, aborda-se de forma sucinta a Lei 8.429, acima citada, a qual define:

Art. 1º: Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio Público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita

anual, serão punidos n forma desta Lei.

Em seu art. 12 comina as penas:

Art.12: independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I – Na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público, receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de anos.

Na Lei n.º 10.028/2000 que, dentre outras providências, alterou o Código Penal, estão determinadas as penas de reclusão e detenção que variam de 3 meses a 4 anos para os diversos casos de infrações legais, tais como:

- contratar operações de crédito sem prévia autorização legal;
- inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar;
- assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura;
- ordenar despesa não autorizada em Lei;
- prestação de garantia graciosa, dentre outros;
- não cancelamento de restos a pagar;
- aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura;
- oferta pública ou colocação de títulos no mercado.

A legislação sanciona o gestor, também, nas infrações administrativas nos casos em que o Agente Público deixar de divulgar ou de enviar ao poder legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de Gestão Fiscal, propor Lei de Diretrizes Orçamentárias anuais que não contenha as metas fiscais na forma da Lei, entre outras definidas no Art. 5º da Lei retro mencionada.

1.3 A Inelegibilidade por Desaprovação de Contas dos Gestores Públicos

A questão da inelegibilidade de gestores públicos, tendo como viés a

desaprovação das contas prestadas aos Tribunais de Contas, tem ocupado os espaços jornalísticos, nas emissoras de televisão e de rádio, no rádio, nos jornais e, principalmente, nas redes sociais, conforme pode-se visualizar em O Povo, na data de 28/06/2012:

A expressiva quantidade de possíveis pré-candidatos inelegíveis no Ceará aponta para uma tendência: a Lei da Ficha Limpa obrigará os partidos a renovar suas opções de postulantes. Com a divulgação da lista do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) com os nomes dos gestores que tiveram as contas desaprovadas, os municípios já se antecipam em lançar novos nomes na política cearense, que cumpram as exigências da justiça eleitoral e que, por jamais terem estado na vida pública, não tenham máculas que os impeçam de disputar um cargo eletivo.

Do total de 3.654 gestores cearenses que tiveram as contas rejeitadas pelo TCM, 1.473 têm indicação de nota de improbidade administrativa. As candidaturas desse montante, segundo o procurador regional eleitoral Márcio Torres, já têm quase 100% de chance de serem impugnadas. A possível inelegibilidade de mais de 1,4 mil pretensos candidatos espalhados pelos municípios do Estado força as coligações a uma busca pelas novas figuras, o que pode representar um dos pleitos com maior número de novatos no Ceará.

Esse processo de julgamento de candidatos fará um grande filtro, que parte da justiça eleitoral e dos partidos. Cabe às legendas controlar as candidaturas para não serem afoitas de levar adiante nomes que correm o risco de ser impugnados. Com esse pente fino, a tendência é que muitos candidatos novatos sejam lançados, detalha o procurador. (Jornal O Povo. 28/06/2012).

No caso do Estado do Ceará, *a priori*, após o trânsito em julgado das contas públicas prestadas pela Administração Pública Municipal, o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-CE), de acordo com a instrução contida no parágrafo 5.º, do art. 11, da Lei Federal n.º 9.504/1997 encaminhará ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE), uma lista contendo o nome daqueles que tiveram as contas desaprovadas e/ou com o cometimento de ato de improbidade administrativa, “uma das que mais têm ocupado a pauta de julgamento da Justiça Eleitoral nos últimos anos”, na visão de OLIVEIRA (2008, p. 99).

A desaprovação das contas e a conseqüente inelegibilidade do gestor, é matéria prevista no art. 1.º inciso “g” da Lei Complementar n.º 64/90 (BRASIL, 1990), a seguir transcrito:

Art. 1.º. São inelegíveis:
I – 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 irrecurável 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)

Essa determinação, de acordo com DECOMAIN (2004, p. 187) é pertinente:

Se aquele que exerce cargo ou função pública tem suas contas rejeitadas pelo órgão incumbido de apreciá-las, é porque sua gestão foi marcada por irregularidade. Se essa irregularidade, ademais, foi insanável, mostrou-se ele pouco apto a gerir a coisa pública de modo legal e produtivo. Razoável que no mínimo durante certo período de tempo seja-lhe tolhida a possibilidade de obter novos cargos públicos eletivos.

CÂNDIDO (2003, p. 183) ratifica: “O objetivo desta alínea g é alijar dos mandatos eletivos os que não os merecem, quer seja pela inabilidade para gerir a administração pública, quer seja pelo dolo porque dela se aproveitaram ou com o qual a lesaram”.

Portanto, uma vez desaprovadas as contas, ratificando a incompetência administrativa do gestor, e conseqüentemente a sua má-gestão, nada mais justo do que expurgá-lo da administração pública, por não merecê-la gerir.

1.4 Da Fiscalização das Contas Públicas realizadas pelos Tribunais de Contas

O artigo 70 da Constituição Federal de 1988 trouxe o alcance da fiscalização exercida por esses órgãos de Controle externo:

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.

Nota-se que o artigo reporta-se aos recursos da União, mas, por força do artigo 75 da Carta magna, o legislador constitucional estendeu tais competências aos estados e municípios.

O alcance da fiscalização, praticamente, dá-se sob dois aspectos da aplicação dos recursos públicos, objetivos e subjetivos. De acordo com UCHOA (2007, p. 35), são aspectos objetivos:

- Contábil: relacionado à aplicação de recursos públicos conforme as técnicas contábeis;
- Orçamentário: verificando a aplicação dos recursos públicos conforme as leis orçamentárias, acompanhando a arrecadação das receitas e realização da despesa;
- Financeiro: relacionado ao fluxo de recursos (entradas e saídas) geridos pelo administrador, sejam recursos orçamentários ou extra-orçamentários;
- Operacional: aspecto de verificação do cumprimento de metas, resultados, eficiência e eficácia da gestão dos recursos públicos; e
- Patrimonial: relacionado ao controle e conservação de bens públicos.

Importante frisar que a análise desses aspectos da gestão pública é realizada sob a égide dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e levando em conta a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas, conforme caput do artigo 70 da Carta Soberana.

Por outro lado os aspectos subjetivos encontram-se no parágrafo único do mesmo artigo, ou seja, todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizarem, arrecadarem, guardarem, gerenciarem ou administrarem bens, dinheiros e valores públicos.

Ao contrário do que a maioria acredita, a obrigação de prestar contas alcança tanto quem integra a Administração Pública como pessoas privadas, o que importa é o manuseio dos recursos públicos.

Uma das principais funções dos Tribunais de Contas é a função judicante. No exercício do julgamento das contas as cortes aplicam as sanções previstas em suas leis orgânicas e regimentos internos, ou legislação esparsa, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, conforme artigo 71, VIII da Carta Republicana e Lei 10.028. Além da aplicação da multa àqueles que derem causa a perda ou extravio ou causem prejuízo ao erário, será imputado débito a fim de serem devolvidas aos cofres públicos as quantias que foram desperdiçadas pelos maus gestores.

Ainda sobre o assunto, nos dizeres de Francisco Eduardo Carrilho Chaves

(2007, p. 6):

A prestação de contas do administrador público (lato sensu) é a demonstração, perante o Estado e a sociedade, de como foi a aplicação dos recursos públicos que teve sob sua responsabilidade. [...] Todo aquele que gerir dinheiro público ou administrar bens ou interesses da comunidade deve prestar contas ao órgão competente para a fiscalização. A obrigação de prestar contas decorre, inexoravelmente, da função de administrar bens e valores públicos, alcançando não somente gestores públicos, mas qualquer pessoa que esteja responsável por esses bens e valores.

Com efeito, basta somente o enquadramento em uma das situações previstas no artigo supra, para nascer o dever de prestar contas. Ademais, salienta-se que os responsáveis deverão prestar contas espontaneamente, seguindo o mandamento imposto na Constituição. No caso da omissão do dever de prestar contas, o próprio Tribunal adotará medida especial com o fim de tomar as contas desses gestores irresponsáveis. A esse procedimento dá-se o nome de Tomada de Contas.

O julgamento das contas poderá ser de três formas segundo Valdecir Pascoal (2008, p. 150):

- REGULARES: quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a moralidade, a eficiência e a publicidade dos atos de gestão do responsável.
- REGULARES COM RESSALVAS: quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal. [...]
- IRREGULARES: quando evidenciarem:
 - omissão no dever de prestar contas;
 - grave infração à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial;
 - desfalque ou desvios de dinheiros, bens ou valores públicos;
 - injustificado dano ao erário;
 - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Por último, elas também podem ser decisões terminativas, pois podem tanto arquivar o processo ou trancar as contas consideradas iliquidáveis pelo Tribunal. O prazo para desarquivamento do processo, no caso de surgirem novos elementos que autorizem o julgamento das contas, é de 5 anos. Caso transcorra esse prazo, o processo será encerrado.

1.5 Natureza Jurídica dos julgados das Cortes de Contas e eficácia das suas decisões

Uma das mais consideráveis funções dos Tribunais de Contas é a função de julgar as contas e pela leitura acima pode-se concluir que não é só o Poder Judiciário que tem função judicante. As Cortes, mesmo sendo órgãos administrativos, também a possuem. Essa confusão se dá pelo fato de que a própria Constituição em seu artigo 5º, XXXV, atribuiu esse mister ao Judiciário, quando expõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. No entanto, a própria Carta conferiu a competência aos Tribunais de Contas de julgar as contas dos administradores.

Reitera-se o dito anteriormente, afirmando que esse posicionamento se fortifica no fato de que o Judiciário não pode reexaminar a irregularidade das contas proferida por decisão do Tribunal. Daí a força jurisdicional das decisões (RMS 12487/GO).

Para melhor exemplificar, sugere-se a leitura do Mandado de Segurança nº 26628/DF, julgado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, em 17 de dezembro de 2007:

SERVIDOR PÚBLICO. Funcionário (s) da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Cargo. Ascensão funcional sem concurso público. Anulação pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Inadmissibilidade. Ato aprovado pelo TCU há mais de cinco (5) anos. Inobservância do contraditório e da ampla defesa. Consumação, ademais, da decadência administrativa após o quinquênio legal. Ofensa a direito líquido e certo. Cassação dos acórdãos. Segurança concedida para esse fim. Aplicação do art. 5º, inc. LV, da CF, e art. 54 da Lei federal nº 9.784/99. Não pode o Tribunal de Contas da União, sob fundamento ou pretexto algum, anular ascensão funcional de servidor operada e aprovada há mais de 5 (cinco) anos, sobretudo em procedimento que lhe não assegura o contraditório e a ampla defesa.

(MS 26628, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2007, DJe-031 DIVULG 21-02-2008 PUBLIC 22-02-2008 EMENT VOL-02308-02 PP-00427) (grifou-se).

Nesse sentido, nas palavras de Francisco Eduardo Carrilho Chaves (2007, p. 56), “[...] o STF somente admite pronunciamento de mérito pelo Judiciário quando a deliberação restringir-se à anulação de um ato administrativo (decisão ou acórdão), fundado em nulidade formal ou ilegalidade manifesta”. O cerceamento do contraditório e ampla defesa é exemplo de ilegalidade manifesta, podendo o

prejudicado recorrer ao Judiciário.

Acerca da eficácia das decisões, a própria Constituição Brasileira, em seu artigo 71, §3º, atribuiu força executória às decisões exaradas no âmbito das Cortes de Contas, dizendo que “as decisões do Tribunal de que resultem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

Como é sabido, as decisões judiciais exaradas em processo de conhecimento pelo Judiciário são títulos executivos judiciais. No âmbito dos Tribunais de Contas, as decisões, descritas no artigo acima, têm força de título extrajudicial; é dito assim porque não foram constituídas pelo Judiciário. Dá-se essa força porque as decisões que imputam débito ou multa são equivalentes a uma decisão de mérito proferida no juízo de conhecimento.

Outro detalhe importante sobre o tema é que a decisão que determina ressarcimento aos cofres públicos é imprescritível, para efeito de cobrança, perante a Justiça, por força do artigo 37, §5º, da Constituição republicana: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. É forçoso salientar que nem as Cortes de Contas nem o Ministério Público Especial executam suas decisões e sim o juízo competente, o Judiciário.

1.6 Coisa Julgada nos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas não são órgãos do Poder Judiciário, porém produzem decisões de natureza jurisdicional e simplesmente administrativa.

Em relevante escólio, JACOBY (2005, p.165) faz acento acerca decisões das Cortes de Contas:

O Supremo Tribunal já se pronunciou com respeito à natureza quase jurisdicional dos Tribunais de Contas, inclusive sobre a impossibilidade do Judiciário anular decisões em processo de contas, salvo se não for observado o devido processo legal.

Diante de tudo o que foi exposto, percebe-se a força das decisões no âmbito desses órgãos administrativos. Existindo para o mundo jurídico, uma grande relevância visto que são expressões exatamente iguais à do Poder Judiciário. Nesse

sentido, o Supremo Tribunal de Justiça reconhece a força dessas decisões:

PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO POR PAGAMENTO INDEVIDO. - Não há como reconhecer a ilegitimidade de resolução do Tribunal de Contas para imputação de débito por pagamento realizado a maior pelo Presidente da Câmara de Vereadores aos seus pares, sem prévio exame da resolução, sobre a qual se fundaram os atos praticados pelo recorrente, bem como sua legitimidade e adequação dos fatos ao seu conteúdo. - O Poder Judiciário não detêm competência para rever as decisões do Tribunal de Contas dos Municípios, no que diz respeito ao exame de contas, não competindo a esta Corte analisar a motivação da imputação do débito. - Recurso improvido. (RMS 12487/GO, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/05/2001, DJ 01/10/2001 p. 162) (grifou-se).

O fato é que as decisões dos Tribunais de Contas possuem força de coisa julgada. Confirma-se esse pensamento ao serem analisados os seguintes pontos: os processos de contas correm à luz dos princípios do contraditório e ampla defesa; há citação formal do responsável, prazo para a defesa e audiências.

No caso de o agente restar silente, aplicam-se os efeitos da revelia, há julgamento e recursos, inclusive com efeitos suspensivos ou devolutivos, assim como ocorre no Judiciário; há a intervenção, necessária, do Ministério Público de Contas.

Portanto, o Judiciário não poderá, *a priori*, realizar um novo exame do mérito do julgamento das contas, ficando a sua atuação adstrita aos aspectos processuais ou de manifesta ilegalidade.

2 DA INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA DESAPROVAÇÃO DE CONTAS REFERENTES AO EXERCÍCIO DE CARGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS

2.1 A nova redação da inelegibilidade do art. 1º, I, “g” de acordo com a Lei da Ficha Limpa

Conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, a Lei Complementar 135/2010, alterou a alínea "g" do Art. 1º da Lei das Inelegibilidades (LC64/90), para exigir que a **irregularidade insanável** causadora da inelegibilidade, **decorra de ato doloso de improbidade administrativa**, no caso o Tribunal de Contas.

Art. 1.º

.....
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 irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver o suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que ,se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contadas a partir da datada 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.

O Superior Tribunal de Justiça fixou orientação no sentido de que apenas se admite a modalidade culposa de improbidade administrativa nos casos de atos que causem lesão ao erário, tipificados no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa – Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992. No caso dos atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa) e dos que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa) somente se admite a modalidade dolosa, citando-se, por exemplo as seguintes decisões: EREsp nº 875163/RS, 1ª Seção, rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 30.06.2010; REsp nº 909.446/RN, 1ª Turma, rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 22.04.2010; REsp nº 1.107.840/PR, 1ª Turma, rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe de 13.04.2010; REsp nº 997.564/SP, 1ª Turma, rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe de 25.03.2010; REsp nº 816.193/MG, 2ª Turma, rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe de 21.10.2009; REsp nº 891.408/MG, 1ª Turma, rel. Min. DENISE ARRUDA, DJe de 11.02.2009; REsp nº 658.415/MG, 2ª Turma, rel. Min.

ELIANA CALMON, DJ de 03.08.2006; Ag nº 1.272.677/RS, rel. HERMAN BENJAMIN, DJe de 07.05.2010; REsp nº 1.176.642/PR, rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, Dje de 29.03.2010; REsp nº 1.183921/MS, rel. Min. HUMBERTO MARTINS, Dje de 19.03.2010).

Por acaso o tema já foi matéria de debate no Pleno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, em proposta de voto da lavra do Douto Conselheiro Pedro Ângelo Sales Figueiredo, **Processo n.º 12.557/07**, onde foi tecido vasto cabedal de decisões de outros Tribunais acerca da temática **dolo** e **improbidade administrativa**.

Aqui, de logo cabe lembrar que **improbidade administrativa não é crime**, é ilícito civil, como já pacificado no Supremo Tribunal. Tanto assim que não há foro privilegiado em matéria de improbidade, posto que o foro especial é restrito ao ilícito penal. Portanto, a natureza do dolo, referido na Lei de Improbidades, não tem o mesmo rigor do dolo criminal. É que neste está em jogo a privação da **liberdade**, bem maior do ser humano, enquanto na improbidade está em julgamento o **patrimônio**, a elegibilidade. Em resumo, na "Lei da Ficha Limpa", exige-se apenas o **dolo genérico** e não o **dolo específico**. O dolo específico é aquela conduta do agente, carregada de má fé, intencional a obter um resultado criminoso. Sua vontade é dirigida para aquele objetivo, enquanto que no dolo genérico, basta a vontade consciente em praticar ou aderir a conduta ilegal, independente do desejo de alcançar o resultado.

Variadas são, portanto, as manifestações dos Tribunais quanto à aplicação do dolo, nos casos de improbidade administrativa.

2.2 Requisitos da Inelegibilidade

Os direitos políticos têm sua constituição na Carta Magna Federal no que diz respeito à participação popular no processo político, onde a atuação do cidadão está diretamente ligada ao seu direito de sufrágio, dentre outros direitos de participação no processo político nacional e todos aqueles que tenham nacionalidade brasileira, e dentro dos requisitos exigidos em lei, tem o direito de votar e serem votados.

Mas, junto com os critérios de elegibilidade, também se tem os pressupostos de inelegibilidade, direito negativo da primeira, que, de acordo com o entendimento de COSTA (1988) classificam-se em inatas, comum a todos os nacionais que não tenham registro de candidatura; e Cominada: decorrente da aplicação de sanção

pela prática de ato ilícito, de natureza eleitoral ou não; simples, aplicada apenas à eleição em que o fato ilícito ocorreu; e a potenciada, aplicada para as eleições que ocorram em determinado tempo definido por lei.

Na forma prevista na Constituição Federal eis os pressupostos básicos da inelegibilidade, capituladas no Capítulo IV, art. 14:

- § 4.º : são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos; e
- § 7.º - são inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

O mandamento constitucional, ainda, em seu art. 14, § 9º registra que Lei Federal estabelecerá outros casos de inelegibilidade, e os prazos de sua cessação tendo como pilar a proteção à 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.

Para regulamentar o parágrafo retro mencionado, ingressou no ordenamento jurídico a Lei Complementar n.º 64/90 (BRASIL, 1990), com redação dada pela Lei Complementar n.º 35/2010 (BRASIL, 2010), que delineiam os seguintes casos de inexigibilidade absoluta e relativa, a seguir demonstrados, em suma:

| | |
|---------------------------------|---|
| Inelegibilidade Absoluta | Os inalistáveis (estrangeiros e militares em serviço obrigatório) e os analfabetos |
| Inelegibilidade Relativa | Parlamentares que tiveram os seus mandatos cassados pelo exercício de atividade incompatível com o cargo ou por quebra de decoro (8 anos) |
| | Autores de crime de abuso de poder econômico, com sentença transitada em julgado (3 anos) |
| | Condenados por crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, por tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais (3 anos a contar do cumprimento da pena) |
| | Os que tiveram as contas relativas ao exercício anterior de cargo ou função pública rejeitadas pelos Tribunais de Contas, por decisão irrecorrível, devido a irregularidades insanáveis (5 anos a partir da decisão). |
| | Os que tiveram as contas relativas ao exercício anterior de cargo ou função pública rejeitadas pelos Tribunais de Contas, por |

| | |
|--|--|
| | decisão irrecorrível, devido a irregularidades insanáveis (5 anos a partir da decisão). |
| | Os que não realizaram a chamada desincompatibilização (afastamento temporário ou definitivo de função ou cargo por quem pretenda candidatar-se a cargo eletivo) nos prazos legais. |

Quadro 2 – Inelegibilidade Absoluta e Relativa.

Fonte: Adaptado da Lei Complementar n.º 64/90.

2.2.1 Rejeição das contas públicas por irregularidade insanável

O Superior Tribunal de Justiça, em recente decisão nos embargos declaratórios do Rio Grande do Sul, publicado no DJe de 31-05-2010, Relator Min. Mauro Campbell, assentou:

Não fosse isso suficiente, importante registrar que o **dolo que se exige** para a configuração de improbidade administrativa é a **simples vontade** consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou **ainda, a simples anuência aos resultados** contrários ao Direito quando o agente público ou privado **deveria saber** que a conduta praticada a eles levaria - **sendo despidendo (irrelevante) perquerir acerca de finalidades específicas. Em resumo: trata-se do "dolo genérico"** ou simplesmente "dolo" (desnecessidade de "dolo específico" ou "especial fim de agir")

Nos julgados do **TCM-CE**, a matéria já está pacificada.

Nesse mister já decidiu pela inelegibilidade de vários gestores, confirmando inclusive julgados do **TRE-Ceará** quanto a nota de improbidade administrativa por irregularidade insanável, como se vê a seguir:

Agravo Regimental. Recurso Ordinário. Registro de Candidatura. **Rejeição de Contas**. Violações à Lei 8666/93. **Ausência de Licitação** Para Aquisição de Medicamentos e Contratação de Diversos Serviços. **Vícios Insanáveis. Improbidade Administrativa**. Caracterização. Desprovisionamento. 1. A ausência de remessa da prestação de contas ao órgão competente e a inexistência de extratos bancários a comprovar as despesas efetuadas pelo Fundo Municipal de Saúde obstaculizam a própria aferição da regularidade das contas e consubstanciam vícios que **além de possuírem caráter insanável, caracterizam ato doloso de improbidade administrativa** a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea "g" do inciso I, do artigo 10 da LC 64/90. 2. Uma vez **constatada, pelo Tribunal de Contas, a ausência de licitações** para a aquisição de bens e a contratação de serviços sem a formalização dos respectivos e sem a realização de orçamento prévio e de pesquisa de mercado, a fim de estabelecer o valor da licitação e respectiva modalidade, em **inobservância aos ditames da em 8666/93**, é de se reconhecer a **incidência da inelegibilidade** prevista no art. 1º, I, g, LC64/90. -Ag.Reg. no R.0.4005-45-Fortaleza-ce, Rel. Min. MARCELO RIBEIRO. Ac Un.28/10/10.

No julgado, o **TSE**, assim se manifesta:

2. As irregularidades constatadas pelo TCE-Maranhão –dispensa indevida de licitação para contratação de serviços diversos e ausência de comprovação de tal procedimento para aquisição de gêneros alimentícios– são insanáveis e configuram, em tese, atos de improbidade administrativa, a teor do art. 10, VIII da Lei 8429/92. ... **3. Não compete à Justiça Eleitoral aferir o acerto ou desacerto da decisão prolatada pelo Tribunal de Contas**, mas sim proceder ao enquadramento jurídico das irregularidades como sanáveis ou insanáveis para fins de incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90. Precedentes.

No trecho do acórdão supra cita vários precedentes, Min. Felix Fischer, Joaquim Barbosa, Marcelo Ribeiro. E diz que "não compete à Justiça Eleitoral aferir o acerto ou desacerto da decisão prolatada pelo Tribunal de Contas", indicando precedente nesse sentido do Min. Joaquim Barbosa: - Ag.Reg. no R.0.3230-19-São Luis-Ma, Rel.Min. Aldir Passarinho. Ac.Un.03-11- 10 Registro. Inelegibilidade. Rejeição de Contas. 1. O **recurso de revisão** perante o Tribunal de Contas **não possui efeito suspensivo**. 2. Constatada a irregularidade atinente ao descumprimento da Lei de Licitações - consistente na **ausência de processo licitatório**-, vício considerado **insanável** por esta Corte Superior, afigura-se a **inelegibilidade** do art.10, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90.

Agravo regimental não provido. -Ag. Reg. n.º R.0-1633-85-Cuiabá-MT, Rel. Arnaldo Versiani. Ac.Un.06-10-10 Eleições 2010. Registro de candidatura deferido. Recurso Orclinar o recebido como Especial. Agravo Regimental. Cabimento do R70A.

Portanto, é notório que as condutas levadas a efeito, nos julgamentos dos Tribunais de Contas, compreendendo como ato doloso de improbidade administrativa, nos moldes do Art. 10, VIII da Lei 8.429/92, tem remansosa jurisprudência, incidindo na hipótese de inelegibilidade do Art. 1, I, letra "g" da Lei Complementar 64/90.

2.2.2 Ato doloso de improbidade administrativa

Consoante ao entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça a Lei nº. 8.429/92 impõe três classificações de atos de improbidade: I – Dos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); II – Dos atos de improbidade que causam prejuízo ao Erário (art. 10); e III – Dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os

princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições [...].

Para que a conduta do agente possa se subsumir ao tipo da improbidade é imperativo que esteja presente o elemento subjetivo, porque não é possível a responsabilização objetiva por ausência de lei expressa nesse sentido.

É indispensável que a demonstração e comprovação do elemento subjetivo, ou seja, a prática dolosa de conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/92. Apenas no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10) é admitida a forma culposa. Destarte, em ambos os casos deve estar presente a má-fé.

Isso porque, por uma interpretação sistemática e teleológica, depreende-se que o objetivo do legislador foi o de punir o agente desonesto, que age com má-fé, tendo em vista, inclusive, a gravidade das sanções impostas.

A intenção da Lei de Improbidade Administrativa é inibir os atos desonestos praticados com intenção lesiva à Administração Pública, e não aqueles que, embora ilegais, são decorrentes da inabilidade do administrador sem a má-fé. O ato ilegal somente constituirá improbidade administrativa quando for motivado pela afronta à moralidade administrativa (honestidade, lealdade, boa-fé).

Nesse sentido, para que se alcance o fim da norma, sem radicalizações, a aplicação da Lei de Improbidade exige observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Assim, apenas os atos que causem lesão ao erário podem ser punidos quando praticados de forma culposa.

A doutrina diverge quanto à constitucionalidade desta qualificação culposa¹. Não obstante, entende-se que, ante o princípio da reserva legal, a conduta culposa, por si só, sem o correspondente efetivo prejuízo patrimonial, não é suficiente para a caracterização do tipo previsto no art. 10 da LIA e para justificar a incidência das sanções.

A culpa não pode ser interpretada *lato sensu*, mas nos limites da razoabilidade e da proporcionalidade. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem

¹ Partindo-se da premissa de que o elemento subjetivo da desonestidade, que deságua na improbidade administrativa, é o dolo, não há como estender tal princípio para a culpa, eis que o divórcio entre uma e outra situação é insuperável. Não pode o legislador querer desnaturar a figura da boa-fé ou da falta de intenção de lesar o ente público, para considerá-la, em igualdade de condições, com aquelas situações caracterizadoras da devassidão do agente público desonesto que traz no seu espírito intenções impuras e imorais reveladas pela vontade de fraudar o erário." Mauro Roberto Gomes de Mattos. O limite da improbidade administrativa. 3ª edição.

reconhecido que “somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposo”², exigindo a demonstração concreta do prejuízo ao ente público.

Nesse sentido é a doutrina majoritária do STJ:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DOLO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. O ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa.

2. A legitimidade do negócio jurídico e a ausência objetiva de formalização contratual, reconhecida pela instância local, conjura a improbidade.

3. É que "o objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público." (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em "O Limite da Improbidade Administrativa", Edit. América Jurídica, 2ª ed. pp. 7 e 8). "A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto" (Alexandre de Moraes, in "Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional", Atlas, 2002, p. 2.611). "De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado" (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999)." (REsp 758.639/PB, Rel. Min. José Delgado, 1.ª Turma, DJ 15.5.2006)

4. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.

5. Recurso especial provido.

(REsp 734984/SP, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ 16/06/2008)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 9.429/92, ART. 11. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. EXIGÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA.

1. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobadas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 9.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, caput, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei.

2. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposo (Lei 8.429/92, art. 10). O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa.

3. Recurso especial provido.

(REsp 604151/RS, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ 08/06/2006)

² STJ, REsp n.º 604151/RS, 1ª T., DJ Data: 08.06.2006.

Como exemplos de condenações por ato de improbidade administrativa citamos as decisões originárias dos Tribunais de Justiça de São Paulo e do Rio Grande do Sul:

a) pagamento feito por prefeito municipal, sem autorização legal, de férias e 13º salário (TJSP — Apelação Cível nº 769.742-5/2-00);

b) pagamento de advogado em benefício particular de prefeito municipal (TJSP — Apelação nº 0016108-91.2009.8.26.0066); c) deferimento de benefício sem base legal a vice prefeito (TJSP — Apelação nº 0216265-21.2008.8.26.0000); c-) uso de símbolo pessoal em bens públicos, violando o Princípio da Impessoalidade (TJSP — Apelação 990.10.210652-7); d) procurador municipal que advoga, contra expressa previsão legal, contra a pessoa jurídica de direito público que o remunera (TJRS — Apelação nº 70045358082); e) funcionários que incluem vantagem indevida nos recibos de pagamento (TJRS — Apelação nº 70040736761); f) terceirização de serviços com pessoa que não poderia contratar com o poder público (TJRS — Apelação 70045656527) e; g) emissão de laudo técnico falso em procedimento de licenciamento ambiental (TJRS — Apelação 70039682505), dentre vários outros.

Destarte, quando o gestor tenha agido com má-fé, ou que tenha sido desonesto, ou que tenha agido com intuito escuso, a fim de tirar algum proveito pessoal ou para outrem, ou sequer que tenha agido com desvio de finalidade, o dolo deverá ser aplicado.

2.2.3 Decisão irrecurável proferida por órgão competente

Dentre os casos de inelegibilidades, neste artigo destaca-se aquele que incluía a alínea “g” ao art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, quer seja, são inelegíveis para qualquer cargo “os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;” Redação anterior a LC nº 135/2010 (grifos do autor).

Com base nessa redação, a jurisprudência do TSE firmou-se no sentido de que

bastaria a propositura de ação visando a desconstituição da decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, para que a inelegibilidade ficasse suspensa, tendo sido editada a Súmula nº 1, com o seguinte enunciado: "Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/90, Art. 1º, I, g)."

Empós, mesmo não tendo havido qualquer modificação do quadro legislativo, o TSE mudou a orientação e passou a exigir, para os fins de se ter por suspensa a inelegibilidade, a obtenção de tutela antecipada ou liminar suspendendo os efeitos da decisão de rejeição de contas (vide, por exemplo, AgR-REspe nº 35252/MG, rel. Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, pub. no DJe de 24.04.2009; AR nº 251/MA, rel. Min. FELIX FISCHER, pub. no DJe de 16.03.2009; AgR-AgR-REspe nº 33597/PA, rel. Min. EROS ROBERTO GRAU, pub. no DJe de 18.03.2009).

Como se vê, a Lei da Ficha Limpa incorporou ao texto legal da alínea "g" do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, a interpretação firmada a respeito do tema pelo TSE.

2.2.4 Ausência de suspensão da decisão pelo Poder Judiciário

Na forma prevista na Lei Complementar n.º 64/90, na redação dada pela Lei Complementar n.º 135/2010, todos os gestores que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas por irregularidade insanável, que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do Órgão competente, serão considerados inelegíveis para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados à partir da data da decisão.

Entretanto, a desaprovação das contas por si só, mesmo na condição de irrecorrível no órgão competente, não é suficiente para configurar a inelegibilidade eis, que, somente o Poder Judiciário poderá fundamentá-la; mas, ausente esse *decisum*, permanecem os efeitos exordiais que lhe deu cabimento.

ELEIÇÕES 2012. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS (ARTIGO 1º, INCISO I, ALÍNEA g, DA LC Nº 64/90). RAZÕES RECURSAIS QUE NÃO AFASTAM OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULAS 182 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E 283 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO

REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Incidente, na hipótese, a causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, porquanto presentes os **três requisitos** indispensáveis para sua configuração: **rejeição de contas públicas com irregularidade insanável resultante de ato doloso de improbidade administrativa; decisão irrecorrível proferida pelo órgão competente; e ausência de suspensão do referido decisum pelo Poder Judiciário.**

2. As alegações do Agravante restringem-se à repetição das já expendidas no recurso especial, sem infirmar todos os fundamentos da decisão atacada, atraindo a aplicação dos enunciados 182 das Súmulas do Superior Tribunal de Justiça e 283 do Supremo Tribunal Federal.

3. Agravo regimental desprovido.

(Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 63-82.2012.6.19.0255, relatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 28.2.2013, publicado no DJE 059, em 1.4.2013, págs. 40/41).

[...]. 2- Apenas o provimento judicial, ainda que provisório, obtido antes do pedido de registro de candidatura, é apto a suspender os efeitos da decisão que rejeitou as contas. [...]". (Ac. de 18.12.2008 no AgR-REspe nº 34.081, rel. Min. Fernando Gonçalves.)

[...] 3. O ajuizamento de ação desconstitutiva contra decisões de rejeição de contas e sem obtenção de medida liminar ou antecipação de tutela, não afasta o óbice à inelegibilidade (artigo 1º, inciso I, alínea g da LC n. 64/90). [...]."

(Ac. de 18.12.2008 no AgR-REspe nº 32.303, rel. Min. Eros Grau; no mesmo sentido o Ac. de 29.9.2006 no AgRgRO nº 1.016, rel. Min. Marcelo Ribeiro; o Ac. de 14.8.2008 nº 253, rel. Min. Felix Fischer.)

Portanto, o ajuizamento da ação desconstitutiva e a concessão de liminar após o pedido de registro de candidatura não têm o condão de suspender a inelegibilidade por rejeição de contas, eis que o Poder Judiciário não vai se manifestar, efetivamente, acerca das contas, mas a admissão de cerceamento de defesa no julgamento pelo Órgão competente e vícios que possam ter comprometido o julgamento das contas.

3 ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS NO ÂMBITO DO TCM DO CEARÁ

A idéia da criação de um Tribunal de Contas, possibilitando que os Municípios do Estado do Ceará pudessem ser orientados quanto à aplicação dos recursos públicos, e posteriormente, controlados, nasceu em 1950 com a assunção do Governador Raul Barbosa à Chefia do Poder Executivo no Estado do Ceará, preocupado com o fortalecimento da administração municipal no Estado, deixando assentada essa idéia no seu discurso de posse. Conforme Revista do TCM (2004, p. 18), “é mister programar a ação governamental nas comunas, tonificando a atividade administrativa do município dando-lhe a cooperação devida e a indispensável assistência técnica para possibilitar o adequado”.

Como havia uma movimentação nacional em defesa do fortalecimento dos municípios, e com inevitáveis reflexos na vida pública cearense, defendeu-se em um congresso realizado no Estado do Ceará - Congresso dos Municípios Cearenses, através dos ilustres Fernandes Távora, Lauro Maciel Severiano e Raimundo Girão, a tese de criação de um órgão estadual destinado a oferecer orientação técnica às administrações municipais (TCM, 2004).

Essa idéia foi sensível ao espírito de fortalecimento municipalista do Governador Raul Barbosa que enviou à Assembléia Legislativa, com a finalidade de discussão e votação, da mensagem de n.º 1174, de 16 de junho de 1954, que propunha a criação do Conselho de Assistência Técnica aos Municípios – CATM, imediatamente encaminhada às Comissões Técnicas do Poder Legislativo para apresentação de parecer acerca do tema.

Depois de esgotadas as discussões a mensagem do Governador Raul Barbosa foi aprovada na sessão de 23 de junho de 1954 e, após, foi sancionada pelo então governador em 24 de junho do mesmo ano através da Lei n.º 2343, publicada na edição de n.º 6031 do Diário Oficial do Estado, em seu artigo 5.º determinava que:

O Conselho de Assistência Técnica aos Municípios, como órgão de ligação entre o Governo do Estado e os Municípios, é destinado a prestar a estes

toda a colaboração e assistência no estudo, planejamento e execução dos assuntos relativos à administração municipal.

O CATM instalou-se em 13 de julho de 1954 em uma das dependências do Palácio do Governo – Palácio da Luz, na Praça General Tibúrcio – popularmente conhecida como Praça dos Leões no Centro da Cidade de Fortaleza onde 5 (cinco) expoentes municipalistas cearenses assumiram o cargo de Conselheiros: 01 (um) no dia 1.º de julho de 1954 e os demais em 31 de julho de 1954.

Com o aumento da demanda dos serviços do CATM, em 1954 sua sede foi transferida para o prédio situado à Rua Visconde de Sabóia, n.º 80 e na década de 1960 foi transferido para a sede na Rua Osvaldo Cruz, n.º 1024, no bairro Aldeota, nesta cidade de Fortaleza, Estado do Ceará (TCM, 2007). Funcionando hoje no endereço à Avenida General Afonso Albuquerque, 130 – Cambeba, CEP. 60.822-325, Fortaleza, Ceará.

Através da Emenda Constitucional n.º 1, à Constituição Estadual de 1947, em 27 de maio de 1957 ampliaram-se as atribuições do CATM com a finalidade de auxiliar as Câmaras Municipais na fiscalização dos municípios e, em especial, na execução dos seus orçamentos.

Por intermédio da Emenda Constitucional n.º 1, à Constituição Estadual de 1967, em 25 de novembro de 1970, o CATM foi transformado em Conselho de Contas dos Municípios – CCM, fortalecendo o órgão na condição de Conselho Auxiliar das Câmaras Municipais no acompanhamento das execuções orçamentárias nas administrações públicas.

Em 16 de dezembro de 1992 o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, Deputado Júlio Rego, apresentou a emenda Constitucional n.º 9, transformando o CCM em Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

Hoje, o TCM-CE tem as suas atribuições constitucionais reconhecidas por diversos órgãos de controle e da administração pública como a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ, Ministério Público no Estado do Ceará – MPU, Receita Federal, dentre outros, que enaltecem as ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará para o cumprimento de sua missão institucional: “contribuir para a excelência da gestão pública, por meio de orientação e auditoria, visando ao desenvolvimento dos municípios do Estado do Ceará” (TCM, 2007).

Em linhas gerais, as atribuições do Tribunal de Contas dos Municípios do

Estado do Ceará, definidas no art. 41 da Constituição do Estado do Ceará³ (CE), e em sua Lei Orgânica (LO) e Regimento Interno (RI), podem ser assim classificadas: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e ouvidoria.

| Função | Atribuições |
|---------------|---|
| Fiscalizadora | <p>Realizar, por iniciativa própria ou da Câmara Municipal, Inspeções e Auditorias de natureza Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial, nas Unidades Administrativas dos poderes Legislativo e Executivo municipais e demais Entidades Instituídas e Mantidas pelo Erário Municipal. (Art. 78, IV, C.E.; Art. 5.º, I, LO);</p> <p>Apreciar, para fins de Registro, a legalidade dos atos relativos à Admissão de Pessoal e concessivos de Aposentadorias e Pensões. (Art. 78, III, C.E.; Art. 1.º, IV, LO);</p> <p>Examinar as demonstrações contábeis e financeiras constantes de balancetes mensais, determinando as regularizações necessárias na forma que a Lei estabelecer. (Art. 78, XI, C.E.; Art. 40, II, LO).</p> |
| Informativa | <p>Prestar as informações solicitadas pela Câmara Municipal sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditoria e inspeções realizadas (Art. 78, I, C.E.; Art. 1.º, XIV, LO);</p> <p>Propor as medidas legais cabíveis se, no prazo de trinta dias, a Câmara Municipal ou o Poder Executivo não adotarem as providências previstas no item anterior. (Art. 1.º XIII, LO);</p> <p>Encaminhar à Assembléia Legislativa Estadual, anualmente, até cento e vinte dias após o início do exercício financeiro, relatório das atividades desenvolvidas no exercício anterior.. (Art. 78, XII § 4.º, CE; Art. 1.º VII, LO);</p> <p>Apreciar e emitir Parecer Prévio nas Contas anuais prestadas pelos Prefeitos (Art. 78, I, C.E.; Art. 1.º, I, LO).</p> |
| Judicante | <p>A função judicante é a exercida pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará na oportunidade do julgamento das contas dos Administradores, inclusive as das mesas das Câmaras Municipais e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das Unidades do Poder Público Municipal e das Entidades da administração indireta, incluídas as Fundações e Sociedades instituídas, mantidas ou subvencionadas pelos Municípios; de qualquer pessoa, física ou jurídica, ou entidade pública que utilize, arrecada, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária; daqueles que derem causa a perda, estrago, extravio ou outra irregularidade que resulte em Prejuízo ao Erário Municipal ou a seu Patrimônio. (Art. 78, II, CE; Emenda Constitucional (EC) n.º 29; Art. 1.º, III, LO).</p> |
| Sancionadora | <p>A Função Sancionadora caracteriza-se, em síntese pela possibilidade de aplicação das seguintes sanções aos responsáveis, em havendo ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas: aplicar aos responsáveis pela prática de Ilegalidade de Despesas, Irregularidades de Contas, Atraso no envio da Prestação de Contas, as Sanções previstas nesta lei, que estabelecerá, entre outras cominações, Multa proporcional ao dano causado ao Erário (Art. 78, VI, C.E.; Art. 1.º, VI, LO); Emitir decisões que determinem imputação de débito ou multa, as quais terão caráter de título executivo. (Art. 78, XII § 3.º, C.E.; Art. 35, LO).</p> |
| Corretiva | <p>Propor, em caso de Irregularidade Comprovada, a Sustação de Contrato à Câmara Municipal que solicitará, de imediato, as medidas cabíveis ao Poder Executivo. (Art. 78, XIII, C.E.; Art. XIII, LO); Assinar prazo para o órgão ou</p> |

| | |
|-----------|---|
| | entidade adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade (Art. 78, VII, C.E.; Art. XV, LO); |
| Normativa | Editar acórdãos, atos, instruções normativas, resoluções no âmbito de suas atribuições, para completo desempenho do Controle Externo, os quais deverão ser cumpridos, sob pena de responsabilidade. (Art. 78, XII, C.E.; Art. XVI, LO). |

3.1 Da classificação processual no TCM-CE

A classificação dos processos e procedimentos no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará encontra amparo na Resolução n.º 01/2002, com redação dada pela Resolução n.º 06/2008 (TCM, 2010), e podem ser agrupados no Quadro a seguir:

| Classificação | Discriminação |
|--------------------------|---|
| Processo-fim Principal | Relaciona-se com as atividades do TCM enquanto órgão de controle externo, abrangendo apreciação e julgamento de contas e registro de atos de pessoal. Objetiva a emissão de parecer prévio ou acórdão, pelo Pleno ou Câmara e compreende: Prestação de Contas de governo (PCG); Prestação de Contas de Gestão (PCS); Tomada de Contas de Gestão (TCS); Tomada de Contas Especial (TCE); Registro de Atos de Pessoal – Atos de Admissão (ADM), Aposentadoria (APO) e Atos de Pensão (PEN). |
| Processo-fim Auxiliar | Objetiva a emissão de ato pelo Conselheiro-relator e Colegiado competente, e compreende: Denúncia (DEN), iniciado por cidadão, partido político, associação ou sindicato, ou demais pessoas jurídicas, nos casos previstos em lei; Representação (REP), iniciado por autoridade pública; Provocação (PRO), iniciado por órgão ou agente do TCM. |
| Processo-fim Referencial | Objetiva a análise pelas unidades técnicas, para que sirva de subsídio a processo fim Principal ou auxiliar, e compreende: Lei do Orçamento Anual (LOA), Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO), Plano Plurianual de Investimento (PPA), Relatório Resumido de Execução Orçamentária (REO), Relatório de Gestão fiscal (RGF) e Balancetes e Documentos Mensais (BDM). |
| Processo-meio | Relaciona-se com as atividades de economia interna do TCM, abrangendo sua gestão administrativa, contábil e financeira; |
| Processo normativo | Relaciona-se com o estudo e formulação de resoluções, instruções normativas, súmulas de jurisprudência e pareceres sobre consultas |

O Processo-fim principal, de que trata o presente trabalho, se sujeita, na forma do art. 3.º da Res. n.º 01/2002 (TCM, 2010), aos seguintes procedimentos:

I - Processo-fim Principal:

a) fase inicial – abrange o ato da parte, ou do Tribunal, que admitir o Processo-fim auxiliar, a informação inicial da unidade técnica e a justificativa da parte;

b) fase intermediária - abrange a informação complementar da unidade técnica; o parecer da Auditoria, nos casos do art. 63, inciso III, do Regimento Interno; e o

parecer da Procuradoria de Contas;

c) fase conclusiva - abrange o Relatório, o(s) voto(s) e o acórdão ou parecer prévio;

d) fase recursiva: facultativa, abrange a petição de recurso, o juízo de admissibilidade (art. 11 da Resolução), a informação da unidade técnica, o parecer da Procuradoria de contas, o(s) relatório(s) do Conselheiro-Relator, o(s) voto(s) e o acórdão.

Portanto, em tese, os procedimentos relativos ao tramite processual do processo-fim, classificam-se em fase inicial, fase intermediária, fase conclusiva e fase recursiva, conforme se poderá verificar no Estudo de Caso, que acompanha o presente trabalho.

3.2 Da Análise do Processo n.º 11.575/09

3.2.1 Da Fase Diligencial - Informação Inicial n.º 1340/2011

O presente Estudo de Caso trata da Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Educação de Araripe, exercício 2009, protocolizada no TCM-CE sob o n.º 11.575/09 (TCM, 2013), tendo como relator o eminente Conselheiro Pedro Ângelo Sales Figueiredo, acerca de informação proveniente da 8.ª Inspeção da Diretoria de Fiscalização – DIRFI, do TCM-CE, dando ciência, dentre outras, das seguintes irregularidades:

- Repasse a menor de consignações; contas orçamentárias classificadas incorretamente como extra-orçamentárias;
- Ausência de procedimentos licitatórios no Sistema de Informações Municipais – SIM, do TCM-CE; ausência de contrato; irregularidades na concessão de diárias; irregularidades com despesas realizadas na modalidade de suprimento de fundo;
- Divergência entre a receita do FUNDEB

3.2.2 Da Fase Diligencial – Informação Complementar n.º 4.820/2013

O Gestor do Fundo Municipal de Educação de Araripe, Sr. Francisco Nelson Duarte, fez as contestações necessárias para o saneamento das pechas apontadas

na Informação exordial, mas, insuficientes segundo a Informação Complementar retro mencionada, proseguindo o feito.

O Ministério Público de Contas, junto ao TCM-CE, opinou pela irregularidade da contas do apresentadas, recomendando a aplicação de multa, imputação de débito e o cometimento, em tese, de ato de improbidade administrativa, por meio do Parecer de n.º 4.385/2011, da lavra da Dra. Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino.

3.2.3 Do Julgamento – Acórdão n.º 3.731/2011

O Exmo. Sr. Conselheiro Dr. Pedro Ângelo Sales Figueiredo, acerca do caso em espécie, através do Acórdão n.º 3.731/2011, relatou o seguinte voto:

As justificativas ofertadas não foram capazes de sanar satisfatoriamente todas as falhas apontadas pela Inspeção, perdurando as irregularidades seguintes:

- Repasse a menor das consignações referentes a SALÁRIO FAMÍLIA (R\$ 15.325,79) e SALÁRIO MATERNIDADE (R\$ 1.377,00);
- As contas RENDIM. MERC. ABERTO - RECURSOS FNDE, RENDIM. MERC. ABERTO - FUNDEF/FUNDEB, RENDIM. MERC. ABERTO - RECURSOS CONVÊNIO, RENDIMENTO NO MERCADO ABERTO, RENDIM. MERC. ABERTO - RECURSOS VINCULADOS, ICMS ESTADO/FUNDEB e QUOTA SALÁRIO EDUCAÇÃO foram classificadas indevidamente como extraorçamentárias, uma vez que possuem natureza orçamentária;
- Falhas apuradas no Sistema do SIM, relativamente a procedimentos licitatórios;
- Ausência de contrato para despesas com aquisição de um ônibus destinado ao transporte de alunos, no valor R\$ 126.750,00, junto ao credor Marcopolo S.A.. Ademais, no SIM também não há a indicação de contrato para tais despesas;
- Irregularidades na concessão de diárias: Ausência do instrumento legal regulamentador da concessão do benefício de diárias, Utilização excessiva de diárias e Não comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias referentes aos valores das diárias que superaram 50% da remuneração dos servidores;

- Divergência entre a receita do FUNDEB informada pela Secretaria do Tesouro Nacional e a registrada no SIM;
- Irregularidades referentes a despesas com Suprimento de Fundo, no valor de R\$ 16.100,00
- Do total registrado no Balanço como saldo para o exercício seguinte, a quantia de R\$ 98,96 restou pendente de comprovação em face da ausência dos extratos das contas bancárias nº 13.339-6 e 6328-2).

Ensejando o seguinte julgado:

“Vistos e discutidos estes autos nº 11575/09, Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Educação de Araripe, período de 03/03/2008 a 31/12/2008, de responsabilidade do Sr. Francisco Nelson Duarte, acorda a 1.^a Câmara do TCM, em julgar referidas contas como irregulares, em conformidade com o art. 13, III, "b" da Lei Estadual nº 12.160/93, com aplicação de multa na quantia de R\$ 10.641,00, com fundamento no art. 56, II da LOTCM c/c o art. 154, II do Reg. Interno desta Corte, imputação de débito no valor de R\$ 73.188,65, nos moldes do Art. 19 da Lei estadual nº 12.160/93, e nota de improbidade administrativa por irregularidades insanáveis, tendo em vista que os atos praticados (subitem 3.6.1 e item 3.7) ferem, em tese, o art. 10, caput, IX e XI da Lei no 8.429/92, nos termos do Relatório e Voto abaixo transcritos.”

O Interessado foi notificado para efetuar o depósito da multa e apresentar, querendo, as suas razões de defesa, através de Recurso de Reconsideração.

3.2.4 Da Fase Recursal

Instando a manifestar-se acerca do Acórdão prolatado pela 1.^a Câmara do TCM-CE, o Sr. Francisco Nelson Duarte, apresentou por meio do Processo n.º 22.786/2011 (TCM, 2013), as justificativas que julgou necessárias ao saneamento do julgamento contido no Acórdão de n.º 3.731/11, onde conseguiu reverter o valor da multa, e o débito, descaracterizando o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa, mas mantendo a decisão recorrida pela Irregularidade das Contas.

“Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Senhor **Francisco Nelson Duarte**— ex-Gestor do **Fundo Municipal de Educação de Araripe**, exercício de **2008** (período de 03/03 a 31/12), contra o Acórdão n.º **3731/11**, que julgou as Contas Irregulares, **ACORDA** o Pleno deste Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará pelo conhecimento do Recurso, porque tempestivo, e, no mérito, pelo **Provimento Parcial** reduzindo a multa de R\$ 10.641,00 (dez mil, seiscentos e quarenta e um reais) para **R\$ 4.522,42** (quatro mil, quinhentos e vinte e dois reais e quarenta e dois centavos), e o débito de R\$ 73.188,65 (setenta e três mil, cento e oitenta e oito reais e sessenta e cinco centavos) para **R\$ 126,85** (cento e vinte e seis reais e oitenta e cinco centavos) e descaracterizando o reconhecimento da prática do ato de improbidade administrativa, mas mantendo a decisão que julgou as Contas em apreço como **Irregulares**, na forma prevista no Art. 13, inciso III, "b", da Lei Estadual n.º 12160/93, nos termos do Relatório e Voto abaixo transcritos. Expedientes.” (Acórdão nº 2030/2013)

3.3 Da Lista Encaminhada ao Tribunal Regional Eleitoral

3.3.1 Da Lista com indicação de Improbidade Administrativa

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, em cumprimento à disposição contida no parágrafo 5º, do Art. 11 da Lei Federal nº 9.504/1997, encaminhou ao Tribunal Regional Eleitoral, no último pleito realizado em 2012, uma lista contendo o nome de 1.455 (um mil quatrocentos e cinquenta e cinco) prefeitos/Gestores Municipais responsáveis por Prestações/Tomadas de Contas de Gestão rejeitadas pelo TCM, por decisão definitiva, como também por Tomadas de Contas Especiais ou Processos de natureza semelhante, instaurados para exame de atos de gestão praticados em decorrência da aplicação de recursos públicos, e que tenham sido julgados, por decisão definitiva, pela procedência ou pela procedência parcial, com indicação de nota de improbidade administrativa.

Dentre essas, para ilustrar o presente trabalho, escolhemos aleatoriamente as seguintes:

3.3.1.1 Processo n.º 9.363/04.

O processo em exame trata da prestação de contas de gestão do Sr. Antônio Aguiar Filho, Secretário de Obras, Transporte e Serviços Públicos do Município de Paramoti, exercício financeiro de 2003, que teve como Conselheiro Relator o Dr. Artur Silva Filho que, por meio do Acórdão de n.º 732/08, as contas foram julgadas irregulares, na forma do art. 13, III, alínea “b” da Lei n.º 12.160/93, com aplicação de multa no valor de R\$ 31.923,00 (trinta e um mil, novecentos e vinte e três reais), baseada no art. 56, li, da referida lei, c/c o art. 154, II, do Regimento Interno do TCM, imputação de débito na cifra de R\$ 10.491,69 (dez mil, quatrocentos e noventa e um reais e sessenta e nove centavos) e reconhecer, caso não haja modificação da situação ora narrada após fase recursal, que o ex-Gestor praticou, em tese, ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 10, VIII, da Lei n.º 8.429/92.

As pechas indicativas da irregularidade das contas foram as seguintes:

- divergência de R\$ 29.800,00 entre o valor da despesa anual fixada no Orçamento e o demonstrado no balancete do último 29.8o mês, conforme dados constantes no SIM , bem como entre o valor constante na Prestação de Contas e os dados do SIM;
- ausência de informação acerca da quantidade de funcionários, o que impossibilitou o cálculo do salário médio mensal dos mesmos;
- ausência de licitação para as despesas realizadas junto aos credores C.P.R. Construções Ltda. (R\$ 54.016 ,50), Sol Nascente Serviços e Construções Ltda . (R\$ 41.467 ,00), R. Schuch Construções Ltda. (R\$ 12.075 ,00), EPC - Estudos , Projetos e Construções Ltda . (R\$ 32.000,00), Litoranea Empreendimentos Ltda . (R\$ 219.406,16), Cristal Construções Ltda . (R\$ 78.600 , 00), Eletroposte Indústria de Pré-moldados Ltda. (R\$ 40.167,75);
- notas fiscais classificadas em desacordo com o Manual do SIM;
- notas de empenho pagas; no valor de R\$ 6.994 ,46 (seis mil, novecentos e noventa e quatro reais e quarenta e seis centavos) e não liquidadas.

A Nota de improbidade teve como motivo principal a ausência dos certames licitatórios, tendo como supedâneo o art. 10, inciso VIII, da Lei Federal n.º 8.429/92.

O Interessado não recorreu ao Tribunal de Contas dos Municípios e ao Poder Judiciário para modificar o *status* das contas apreciadas pelo TCM-CE.

3.3.1.2 Processo n.º 9.587/04.

O processo em exame trata da prestação de contas de gestão do Sr. Antônio Nei de Sousa, gestor do Fundo Municipal de Saúde de Pereiro, exercício financeiro de 2003, que teve como Conselheiro Relator o Dr. Francisco de Paula Rocha Aguiar que, por meio do Acórdão de n.º 2.772/2010, julgou as contas como **irregulares**, na forma do art. 13, III, alínea “b” da Lei n.º 12.160/93, com aplicação de multa no valor de R\$ 35.381,32 trinta e cinco mil, trezentos e oitenta e um reais e trinta e dois centavos), baseada no art. 56, II, da referida lei, c/c o art. 154, II, do Regimento Interno do TCM, imputação de débito na cifra de R\$ 14.259,37 (quatorze mil, duzentos e cinqüenta e nove reais e trinta e sete centavos), caso não haja modificação da situação ora narrada após fase recursal, e que **o ex-Gestor praticou, em tese, ato de improbidade administrativa**, tipificado no art. 10, VIII, da Lei n.º 8.429/92.

As pechas indicativas da irregularidade das contas, dentre outras, foram as seguintes:

- A Prestação de contas da unidade gestora em exame, ingressou na Corte incompleta;
- Não foram repassados os valores das consignações previdenciárias (R\$ 5.429,92);
- Despesas realizadas com aquisição de combustíveis (R\$ 102.991,88), locação de veículos (R\$ 102.991,88), aquisição de peças para veículos (R\$ 14.842,86), Assessoria Contábil (R\$ 44.000,00), Gêneros Alimentícios (R\$ 44.003,13) e contratação de médicos (R\$ 173.470,42) sem a realização de procedimentos licitatórios, descumprindo o art. 2.º da Lei n.º 8.666/93, dentre outras.

A Nota de improbidade teve como motivo principal a ausência dos certames licitatórios, tendo como supedâneo o art. 10, inciso VIII, da Lei Federal n.º 8.429/92.

Igualmente, o Interessado não recorreu ao Tribunal de Contas dos Municípios e ao Poder Judiciário para modificar o *status* das contas apreciadas pelo TCM-CE.

3.3.1.3 Processo n.º 8.639/03.

O processo em exame, trata da prestação de contas de gestão da Sra. Angela maria Cardoso Gurgel, ex-Secretária do Fundo de Saúde do Município de Aracati, no período de 15 de outubro a 31 de dezembro de 2002, que teve como Conselheiro Relator o Dr. José Marcelo Feitosa que, por meio do Acórdão de n.º 708/2007, julgou as contas como **irregulares**, na forma do art. 13, III, alínea “b” da Lei n.º 12.160/93, com aplicação de multa no valor de R\$ 9.576,90 (nove mil, quinhentos e setenta e seis reais e noventa centavos), baseada no art. 56, II, da referida lei, c/c o art. 154, II, do Regimento Interno do TCM, **e o reconhecimento, que foram praticados, em tese, atos de improbidade administrativa** tipificado no art. 10, VIII, da Lei n.º 8.429/92.

As pechas indicativas da irregularidade das contas, dentre outras, foram as seguintes:

- Ausência de processo licitatório para a aquisição de veículos (R\$ 14.578,54), serviços de assessoria (R\$ 17.011,50) e contratação de médicos (R\$ 64.396,00);
- Não repasse e repasse a menor dos valores consignados.

A Nota de improbidade teve como motivo principal a ausência dos certames licitatórios, tendo como supedâneo o art. 10, inciso VIII, da Lei Federal n.º 8.429/92.

A Interessada recorreu ao Pleno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará que, por, por meio do Acórdão de n.º 64.566/2007, em recurso de reconsideração, reduziu a multa imposta para R\$ 4.788,45, **excluindo a nota de improbidade**, mas manteve a decisão de **irregularidade das contas**, pelo não repasse das contribuições tributárias próprias, à Prefeitura Municipal e manteve o nome da gestora na lista de gestores com as contas irregulares.

Após o julgado, ingressou a ex-Gestora com recurso de revisão, resultando na **redução da multa para R\$ 532,05**, mas **ficando mantido a decisão do julgamento pela irregularidade**.

3.3.2 Da Lista sem a indicação de Improbidade Administrativa

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, atendendo, em cumprimento à disposição contida no parágrafo 5º, do Art. 11 da Lei Federal nº

9.504/1997, encaminhou ao Tribunal Regional Eleitoral, no último pleito realizado em 2012, uma lista contendo o nome de 3.136 (três mil cento e trinta e seis) prefeito/Gestores Municipais responsáveis por Prestações/Tomadas de Contas de Gestão rejeitadas pelo TCM, por decisão definitiva, como também por Tomadas de Contas Especiais ou Processos de natureza semelhante, instaurados para exame de ATOS DE GESTÃO praticados em decorrência da aplicação de recursos públicos, e que tenham sido julgados, por decisão definitiva, pela procedência ou pela procedência parcial, **sem indicação de nota de improbidade**.

Dentre essas, para ilustrar o presente trabalho, escolhemos aleatoriamente as seguintes:

3.3.2.1 Processo n.º 22.913/05.

O processo em exame, trata de Tomada de Contas Especial da gestão do Sr. Airam Teixeira Lima, à frente do Fundo Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Turismo de Aracoiaba, exercício financeiro de 2001, que teve como Conselheiro Relator o Dr. Pedro Ângelo Sales Figueiredo que, por meio do Acórdão de n.º 212/06 julgou as contas como **irregulares**, na forma do art. 13, III, alínea “b” da Lei n.º 12.160/93, com aplicação de multa no valor de R\$ 1.319,23 (um mil, trezentos e dezenove reais e vinte e três centavos), baseada no art. 56, II, da referida lei, c/c o art. 154, II, do Regimento Interno do TCM.

As pechas indicativas da irregularidade das contas, dentre outras, foram as seguintes:

- Remessa intempestiva da documentação mensal referente ao mês de janeiro;
- Irregularidades no contrato de empréstimo entre o Banco do Estado do Ceará para os servidores municipais; e

No processo em análise não foram apresentadas pechas indicativas de irregularidades insanáveis, razão pela qual não se admitiu o cometimento do crime de improbidade administrativas.

3.3.2.2 Processo n.º 8.144/02.

O processo em exame, trata da Prestação de Contas de Gestão da Sra. Aliete

Matias Rocha, à frente do Fundo Municipal de Educação e Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF de Penaforte, exercício financeiro de 2001, que teve como Conselheiro Relator o Dr. José Marcelo Feitosa que, por meio do Acórdão de n.º 4361/2007, julgou as contas como **irregulares**, na forma do art. 13, III, alínea “b” da Lei n.º 12.160/93, com aplicação de multa no valor de R\$ 2.394,22 (dois mil, trezentos e noventa e quatro reais e vinte e dois centavos), baseada no art. 56, II, da referida lei, c/c o art. 154, II, do Regimento Interno do TCM.

As pechas indicativas da irregularidade das contas, dentre outras, foram as seguintes:

- Ausência de contrato ou convênio firmado entre a administração e instituição financeira;
- Não repasse das consignações previdenciárias (R\$ 18.803,18), Imposto Sindical (R\$ 719,05), Empréstimo Bancário (R\$ 7.371,30);
- Ausência de licitação para a aquisição de serviços de monitoria no valor de R\$ 9.000,00;
- Aplicação somente de 47,35% do percentual referente a remuneração dos profissionais do magistério e habilitação dos professores legios, enquanto o percentual mínimo aplicado deveria ser de 60% dos recursos do FUNDEF.

As falhas apontadas são de natureza forma e regimentar, insanáveis, mas não revertidas do cometimento do crime de improbidade.

3.3.2.3 Processo n.º 11.763/03.

O processo em exame, trata da prestação de contas de gestão do Sr. Walter Ramos de Araújo Júnior, Secretário de Administração e Finanças do Município de São Gonçalo do Amarante, exercício financeiro de 1998, que teve como Conselheiro Relator o Dr. Manoel Beserra Veras que, por meio do Acórdão de n.º 2717/2005 julgou as contas **irregulares**, na forma do art. 13, III, alínea “b” da Lei n.º 12.160/93, com a redução da multa imposta através do Acórdão n.º 972/07 no valor de R\$ 4.256,40 (quatro mil, duzentos e cinquenta e seis reais e quarenta centavos) para R\$ 2.660,25, mantendo a decisão anterior pela irregularidade das contas.

As pechas indicativas da irregularidade das contas foram as seguintes:

- Remessa intempestiva da prestação de contas; e
- Ausência de repasse ou repasse superior dos valores consignados (emprestimo por antecipação da receita e empréstimo BEC).

O Interessado recorreu ao Poder Judiciário, conseguiu uma medida liminar retirando o seu nome da lista de gestores que tiveram as suas contas consideradas irregulares, Processo 16.741/08-2008.0016.6982-2., revogada posteriormente.

A crítica das listas observadas indicam que, confirmando a hipótese apresentada, a **ausência de procedimentos licitatórios**, sua dispensa ou a sua frustração, além de configurar a irregularidade das contas, pode redundar na aplicação de ato de improbidade administrativa, na forma prevista no Art. 10, VIII, da Lei n.º 8.429/92; mas, também, a não comprovação de saldos, as divergências apontadas no relatório inicial, o não repasse das consignações realizadas em contas previdenciárias, de terceiros, dentre outras, tornam a conta prestada a ser considerada irregular, salvo os recursos pertinentes no próprio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, por meio dos recursos de praxe; ou salvo decisão do Poder Judiciário, por meio das ações judiciais pertinentes.

Deve, pois, o Administrador Público Municipal cearense estar atento às determinações do Colegiado, Órgão de Controle Externo das contas públicas municipais alencarinas, prestar bem a sua conta de gestão, evitando, com isso, o encaminhamento do seu nome na lista de **maus gestores** públicos cearenses, ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE-CE).

CONCLUSÃO

O alto índice de reprovação das contas dos gestores públicos municipais cearenses, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, 55,17% é preocupante.

O administrador público tem a obrigação de ser probo, honesto, moral, atendendo aos princípios constitucionais conferidos pelo art. 37 da Carta Magna, tanto em relação ao que administra, quanto nas suas decisões discricionárias. Entretanto o que deveria ser regra, parece estar tornando-se norma, pois mais da metade dos julgados do TCM-CE, no exercício de 2012, referentes às contas de gestão prestadas pelos gestores públicos municipais cearense, foi considerada **irregular** e, muito provavelmente, transitado em julgado, sem modificação dos seus teores, o nome desses gestores serão encaminhados ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE-CE), pelo TCM-CE, no pleito que se aproxima.

Isso, porque a sociedade exigiu que os que pleiteiam cargos políticos devem ter uma “ficha limpa” e comprovem, por meio das contas às quais tiveram gerência, que tiveram zelo com a *res pública*, gerindo-a em atendimento aos princípios constitucionais da boa administração e, concluímos que o TCM-CE fez o seu trabalho, apontando à sociedade os maus gestores.

Mas, o trabalho que se finaliza, procurou responder a uma questão: dentre os itens de controle examinados pela Corte de Contas, quais àqueles que caracterizam o cometimento, em tese, de ato de improbidade administrativa, no âmbito municipal, à luz dos seus julgados?

A resposta a essa indagação é que, além da ausência, fraude e a dispensa do processo licitatório sem motivação é o item que mais corrobora a improbidade do administrador público municipal cearense, além da ausência da materialização de contratos e comprovação de saldos bancários, itens considerados insanáveis pela Corte de Contas, salvo nos casos em que os recursos são considerados legítimos.

Assim, considera-se que o objetivo buscado na presente pesquisa foi alcançado e a hipótese aventada foi confirmada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 set. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9.º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 04 de Nov. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 135**, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9.º do art. 14 da Constituição Federal casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício de mandato. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm#art2. Acesso em 04 de Nov. 2013.

CANDIDO, Joel J. **Inelegibilidades no Direito Brasileiro**. 2.ª Ed. São Paulo: Edipro, 2003.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade e Inelegibilidades**. 2.ª Ed. São Paulo: dialética, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

JACOBY, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil – jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MALDONADO, Maurício. **Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos**: Desenvolvimento no Estado Brasileiro. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/web/instituto/sep_poderes.pdf>. Acesso em: 21 de out. 2010.

O POVO. **Risco de Inelegibilidade obriga Lançamento de Novatos.** Caderno Eleições. 28/06/2012. Disponível em <http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/06/28/noticiasjornalpolitica,28677>. Acesso em 30. Set. 2013.

OLIVEIRA, Bertrand Rocha de. **Controle externo.** 2. ed. Brasília: Vestcon, 2008.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo.** 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado.** Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário n. 12.487**, do Tribunal Pleno, Brasília, DF, 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>. Acesso em: 14 jul. 2013.

Superior Tribunal Federal. **ADI n. 789**, do Tribunal Pleno, Brasília, DF, 19 de Dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>. Acesso em: 18 jul. 2013.

Superior Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 26628**, do Tribunal Pleno, Brasília, DF, 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2013.

TCM-CE. **Relatório de Atividades.** Disponível em <http://www.tcm.ce.gov.br/s131/index.php/prestacao%20contas>. Acesso em 30. Set. 2013.

UCHOA JUNIOR, Fernando Antônio Costa Lima. **O Tribunal de Contas do Estado do Ceará e o Controle Externo.** Fortaleza, UFC, 2007. 63p. Monografia (Bacharelado em Direito. Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 2007.