



Número: **0601097-32.2022.6.10.0000**

Classe: **REGISTRO DE CANDIDATURA**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral**

Órgão julgador: **Gabinete Juiz Federal**

Última distribuição : **09/08/2022**

Processo referência: **06010964720226100000**

Assuntos: **Impugnação ao Registro de Candidatura, Registro de Candidatura - RRC - Candidato, Cargo - Governador**

Objeto do processo: **Registro de Candidatura - RRC - Candidato - DEMOCRACIA CRISTA DC - ANTIGO PSDC - JOAS MORAES DOS SANTOS - IMPUGNAÇÃO**

Segredo de Justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
MINISTERIO PUBLICO ELEITORAL - Procuradoria Regional Eleitoral do MA (IMPUGNANTE)	
DEMOCRACIA CRISTA DC - ANTIGO PSDC (REQUERENTE)	
	TED ANDERSON CORREIA TEIXEIRA (ADVOGADO)
JOAS MORAES DOS SANTOS (REQUERENTE)	
	TED ANDERSON CORREIA TEIXEIRA (ADVOGADO)
JOAS MORAES DOS SANTOS (IMPUGNADO)	
	TED ANDERSON CORREIA TEIXEIRA (ADVOGADO)

Outros participantes	
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
17963153	12/09/2022 20:58	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MARANHÃO

## ACÓRDÃO

**REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0601097-32.2022.6.10.0000 - SÃO LUÍS**

RELATORA ORIGINÁRIA: JUÍZA ANNA GRAZIELLA SANTANA NEIVA COSTA

RELATOR PARA O ACÓRDÃO: JUIZ LINO SOUSA SEGUNDO

REQUERENTES: JOAS MORAES DOS SANTOS, DEMOCRACIA CRISTA DC - ANTIGO PSDC

ADVOGADOS: DRS. TED ANDERSON CORREIA TEIXEIRA - OAB/MA 8.041, MONICA SANTOS MARTINS - OAB/MA 22.111, ALEXANDRE IURY AZEVEDO NASCIMENTO - OAB/MA 23.199

IMPUGNANTE: MINISTERIO PUBLICO ELEITORAL - PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL DO MA

IMPUGNADO: JOAS MORAES DOS SANTOS

**ELEIÇÃO 2022. REGISTRO DE CANDIDATURA. INCIDÊNCIA DE HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE. LEI COMPLEMENTAR 64/90, ARTIGO 1º, I, "G". DECISÃO PROLATADA POR TRIBUNAL DE CONTAS COMPETENTE. OMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. LEI 14.230/2021. DOLO ESPECÍFICO. NÃO COMPROVAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS PARA DEMONSTRAR ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS NA IMPUGNAÇÃO. DEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURA.**



Este documento foi gerado pelo usuário 418.\*\*\*.\*\*\*-82 em 07/06/2023 15:59:00

Número do documento: 22091220575243700000017438679

<https://pje.tre-ma.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22091220575243700000017438679>

Assinado eletronicamente por: LINO SOUSA SEGUNDO - 12/09/2022 20:57:59

1. As alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei 14.230/21, cuidaram de dar nova configuração ao elemento subjetivo a ser exigido na caracterização do ato de improbidade, além de revogar os tipos culposos, com reflexos diretos no reconhecimento da hipótese de inelegibilidade prevista na LC 64/90, artigo 1º, I, alínea “g”.

2. Nesse novo cenário, não basta, para a caracterização do ato como ímprobo o dolo genérico, conceituado a partir da mera vontade de praticar a conduta ilícita, mas, sim, o dolo específico, consagrado desde a teoria da vontade a partir de uma finalidade específica, ou seja, nos termos da lei, “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado (...)”.

3. Sobre a aplicação da nova regência ao caso dos autos, a resposta positiva decorre do julgamento do ARE 843989, sob o regime da repercussão geral, pelo STF, fixando a tese 1199, que reconheceu que a única barreira à retroatividade material benigna da norma é a “coisa julgada”, inexistente no caso, posto que não há sequer notícia da judicialização prévia da questão, que foi examinada unicamente na instância de contas.

4. Não cabe, aqui, na instância eleitoral, examinar-se em pormenores a existência ou não do ato de improbidade, senão de forma suficiente a constatar a hipótese de inelegibilidade, que não existe, posto não ser possível definir, neste momento, com os elementos constantes nos autos, que se resume ao Ac. 6194/19, a existência de dolo específico do tipo do art. 11 VI, da LIA e, por conseguinte, a existência, mesma, de ato de improbidade. Atente-se que o elemento subjetivo não só caracteriza, mas constitui o ato de improbidade, de modo que, inexistindo aquele, inexisteste este.

5. Caso que não se subsume à hipótese de inelegibilidade invocada. Improcedência dos pedidos formulados na impugnação.

6. Deferimento do registro de candidatura.

Sob a presidência da Excelentíssima Desembargadora Angela Maria Moraes Salazar, ACORDAM os membros do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, por maioria, em JULGAR IMPROCEDENTE A IMPUGNAÇÃO E DEFERIR O REGISTRO DE CANDIDATURA de



Joás Moraes dos Santos, nos termos do voto divergente do Juiz Lino Sousa Segundo, que lavrará o acórdão. Vencida a Juíza Anna Graziella Santana Neiva Costa (Relatora originária) e os Juízes Cristiano Simas de Sousa e André Boguea Pereira Santos. A Juíza Camilla Rose Ewerton Ferro Ramos não participou do julgamento, haja vista a vinculação do Juiz Gilson Ramalho de Lima ao processo.

São Luís, 11 de setembro de 2022.

Juiz LINO SOUSA SEGUNDO

Relator

---

## RELATÓRIO

Trata-se de Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL** em face de **JOAS MORAES DOS SANTOS ("PROFESSOR JOAS MORAES")**, escolhido em convenção para concorrer ao cargo de Governador do Estado do Maranhão pelo partido Democracia Cristã (DC), nestas Eleições de 2022, sob o número 27.

Em suas razões, alegou o Impugnante que o candidato demandado teve suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme Acórdão n° 6194/2019 (2ª Câmara), quando do exercício do cargo de professor auxiliar da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), vez que omitira-se “do dever de prestar as contas relativas aos recursos federais destinados à concessão de auxílio para o desenvolvimento do “Projeto Casa Brasil de Imperatriz”, cujo prazo de vigência teria ocorrido entre 31/03/2006 a 31/03/2009.

Também aduziu que o órgão competente, TCU, identificou diversas irregularidades insanáveis, as quais configurariam ato doloso de improbidade administrativa, inclusive com imputação de débito, no montante de R\$ 118.000,00 (cento e dezoito mil reais), tendo tal *decisum* administrativo transitado livremente em julgado, na data de 13/11/2019.

Nesse contexto, concluiu estar o Impugnado incurso na causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, “g”, da LC n° 64/1990, pugnano, assim, pelo indeferimento do presente RRC.

Devidamente citados, o Impugnado e o seu partido político apresentaram **contestações** aos autos (**Ids 17938909 e 17941874**), tendo eles sustentados os seguintes argumentos:

1) em que pese não prestadas as contas por parte do Impugnado, o bom senso e a aplicação dos “*princípios da Razoabilidade, Proporcionalidade, Legalidade, Reserva Legal e Verticalidade das Normas, bem como com escopo nos Fundamentos da República Federativa do Brasil, presentes no artigo 1º, incisos III e V, quais sejam, a Dignidade da Pessoa Humana e o Pluralismo Político*”, autorizariam o deferimento do registro de sua candidatura;

2) que a “*Constituição não estabelece como condição de elegibilidade do candidato a apresentação de*



*prestação de contas referente aos pleitos dos quais participou anteriormente, não havendo tal exigência sequer na Lei Complementar nº 64/90, que estabelece, nos termos do artigo 14, § 9º, da CF, outros casos de inexigibilidade e os prazos de sua cessação”;*

3) que não houve movimentação nas contas de campanha do Impugnado, quanto às eleições de 2018, sendo, portanto, exagerado e desproporcional o impeditivo lançado pelo autor;

4) que haveria a necessidade de o acórdão do TCU - que julgou as contas como não prestadas - prever em seus fundamentos as causas dispostas à inelegibilidade, não tendo ficado consignado a imputação de ato doloso de improbidade administrativa;

5) que seria inapropriada a alegação do Impugnante de que a omissão na apresentação da prestação de contas configuraria ato doloso de improbidade administrativa; e

6) que a interpretação jurídica a ser seguida pela Corte Eleitoral deve prestigiar o direito político de ser votado.

Apresentada réplica aos fundamentos acima listados, reiterou o Impugnante os fundamentos exordiais, destacando que o Impugnado “*infringiu o art. 70, p.ú., da Constituição Federal, bem como o VI do art. 11 da Lei nº 8.429/92, sendo suas contas julgadas irregulares com imputação de débito*”, situação que configuraria ato doloso de improbidade administrativa, e que a ausência da demonstração de regular aplicação da verba pública recebida demonstraria evidente prejuízo ao erário. Assim, reiterou o pedido de indeferimento do presente RRC (Id 17944621).

É o relatório.

Incluam-se os autos em pauta de julgamento.

São Luís (MA), 02 de setembro de 2022.

**Juíza Anna Graziella Santana Neiva Costa**

Relatora

---

## **VOTO DA RELATORA**

(JUÍZA ANNA GRAZIELLA SANTANA NEIVA COSTA)

### **I - Julgamento Antecipado de Mérito. Juízo de Admissibilidade:**

Inicialmente, compre pontuar que a demanda perfaz-se sobre temática exclusivamente de direito, sendo aplicável o disposto no art. 355, inc. I, do



CPC<sup>[1]</sup>, uma vez que não houve necessidade de diligências para produção de provas.

Ademais, da leitura do § 3º da Resolução TSE nº 23.609/2019, depreende-se que a não abertura da fase de instrução, importará na dispensa da apresentação de alegações finais pelas partes envolvidas, seguindo-se o feito para imediato julgamento. Senão, vejamos:

“Art. 43 (...) § 3º A apresentação das alegações finais será dispensada nos feitos em que não houver sido aberta a fase probatória.” (Grifei)

Nesse contexto, também por ter sido a via impugnativa apresentada de modo tempestivo e por parte legitimada para a sua propositura, deve ser esta conhecida e imediatamente julgada.

## II – Mérito:

No mérito, adianto, tenho que **assiste razão ao Impugnante**.

De fato, pesa contra o Impugnado uma decisão, com trânsito em julgado, proferida pelo **Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 6194/2019 – 2ª Câmara)**, que, nos autos do Processo nº TC 032.966/2014-8, em **Tomada de Contas Especial** provocada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), **julgou irregulares suas contas**, quando do exercício do cargo de professor auxiliar da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), “*diante da omissão no dever de prestar as contas dos recursos federais repassados sob o valor total de R\$ 118.000,00 e da ausência do envio do relatório técnico para o período de outubro de 2008 a março de 2009, em desobediência ao Termo de Concessão e Aceitação de Apoio Financeiro a Projeto de Pesquisa Científica ou Tecnológica destinado à concessão de auxílio para o desenvolvimento do “Projeto Casa Brasil de Imperatriz” com o propósito de implantar os espaços nas comunidades carentes em prol da convergência das ações do governo federal dentro das áreas de inclusão digital, social e cultural, com a geração de trabalho e renda, a ampliação da cidadania e a popularização da ciência e da arte, tendo o prazo de vigência do ajuste se estendido de 31/3/2006 a 31/3/2009*” (Id 17922579, p. 15/16) (Grifei).

Os requisitos ensejadores à aplicabilidade da alínea “g” do art. 1.º, inc. I, da LC nº 64/1990 mostram-se todos presentes no caso concreto, de modo que destaco cada um dos seus elementos de incidência ao caso concreto. Ei-los:

### (1º) Prazo de inelegibilidade derivado de decisão irrecurável.

O primeiro ponto a ser enfrentado no presente *decisum* diz respeito ao prazo de incidência da causa de inelegibilidade fixada no mencionado dispositivo, a partir de decisão irrecurável. Logo assim, vejamos a sua redação:

"Art. 1º 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;" (Grifei)

Ora, a inelegibilidade em tela é imposta desde a decisão que rejeita as contas do gestor público, sendo a contagem desse lapso tomada a partir do seu trânsito em julgado (administrativo). Tal questão, deveras, não comporta maiores digressões, sendo latente a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) neste exato sentido:

"ELEIÇÕES 2016. AGRAVOS REGIMENTAIS EM RECURSO ESPECIAL. **REGISTRO DE CANDIDATURA DE PREFEITO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INC. I, ALÍNEA G, DA LC 64/90.** AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO. NOTÍCIA DE CONDENAÇÃO DO AGRAVADO CANDIDATO A PREFEITO, EM AÇÃO CRIMINAL POR ÓRGÃO COLEGIADO APÓS A DATA DA ELEIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. AGRAVO REGIMENTAL DO SEGUNDO COLOCADO NO PLEITO NÃO CONHECIDO. PRIMEIRO AGRAVO REGIMENTAL DA COLIGAÇÃO PARA CUIDAR DAS PESSOAS AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL DA COLIGAÇÃO PARA CUIDAR DAS PESSOAS NÃO CONHECIDO. AGRAVO REGIMENTAL DE WESLEI GONÇALVES PEREIRA

(...)

5. **Consignado** pelo TRE do Rio de Janeiro **que o trânsito em julgado do acórdão 45/08-TCU ocorreu em 25.3.2008, o 1º recorrido esteve inelegível, em virtude de tal rejeição de contas, até 25.3.2016**, não havendo falar na incidência da inelegibilidade prevista pela alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/90, ante o exaurimento do prazo de inelegibilidade.

(TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 30819, Acórdão, Relator(a) **Min. Napoleão Nunes Maia Filho**, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 155, Data 10/08/2017, Página 168-169) (Grifei)

\*\*\*\*



"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. VEREADOR. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, g, DA LC Nº 64/90. CARACTERIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME. DECISÃO MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. NÃO PROVIMENTO.

(...)

a) o Tribunal de origem, debruçando-se acerca do conjunto probatório constante dos autos, **concluiu que as contas do candidato, relativas ao exercício de 2007, foram rejeitadas pelo TCE/SP em virtude da apuração de irregularidades insanáveis configuradoras de ato doloso de improbidade administrativa, bem como registrou que essa decisão da Corte de Contas transitou em julgado em 21.8.2012, configurando a inelegibilidade insculpida no art. 1º, I, g, do Estatuto das Inelegibilidades (LC nº 64/90).**

b) Consectariamente, ante a moldura fática do aresto hostilizado, a modificação das conclusões da Corte Regional Eleitoral paulista demandaria o reexame do conteúdo fático-probatório dos autos, providência que não se coaduna com a via estreita do recurso especial (Súmulas nos 279/STF e 7/STJ).

3. Agravo regimental desprovido.

(TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 90255, Acórdão, Relator(a) **Min. Luiz Fux**, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 61, Data 30/03/2015, Página 39) (Grifei)

Com efeito, observando-se o trânsito em julgado do Acórdão nº 6194/2019 na data de **13/11/2019**, conforme informação constante na ficha processual de **Id 17922580**, **tem-se que este é o termo inicial do prazo de inelegibilidade estabelecido no artigo 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990. Ou seja, in casu, o seu transcurso somente será observado em 13/11/2027.**

Os efeitos jurídico-eleitorais da decisão administrativa mostram-se, portanto, aplicáveis à espécie.

**(2º) Decisão irrecorrível proferida por órgão competente.**

Com fulcro no art. 71, II, da Carta Magna de 1988, inconcussa é a **competência** do Tribunal de Contas da União (TCU) para analisar e julgar as contas do Impugnado, porquanto os recursos públicos a ele outorgados eram federais, decorrentes de Termo de Concessão e Aceitação de Apoio Financeiro a Projeto de Pesquisa Científica ou Tecnológica, ocorrido no âmbito do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

A redação do mencionado dispositivo é precisa:



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

(...)

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

Nesse contexto, a validade do *decisum* da Corte de Contas é evidente, sendo também fato incontroverso nos autos.

### **(3º) Insanabilidade do ato doloso de improbidade administrativa.**

Por seu turno, a qualificação dos atos irregulares como **insanáveis e dolosos de improbidade administrativa** depende de **análise privativa da Justiça Eleitoral**, cuja compreensão se dará através da avaliação do julgado vertente à causa de inelegibilidade, independentemente de estarem esses elementos consignados na decisão do órgão administrativo.

Consoante pontua o Prof. Rodrigo Lopez Zílio<sup>[2]</sup>:

“A tarefa de aferir se as contas rejeitadas com caráter de insanabilidade têm o condão de apresentar nota de improbidade é da própria Justiça Eleitoral, nos autos da AIRC ou RCED (se matéria de cunho superveniente). Portanto, é a Justiça Eleitoral quem, analisando a natureza das contas reprovadas, define se a rejeição apresenta cunho de irregularidade insanável, possuindo característica de nota de improbidade dolosa e, assim, reconhece i impeditivo ao direito de elegibilidade”.

Tal inteligência, há muito já sedimentada na jurisprudência do TSE, pode ser exemplificada nos seguintes arestos:

**“ELEIÇÕES 2008. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. EX-PREFEITO CANDIDATO AO CARGO DE VEREADOR. CONTAS REJEITADAS POR DECISÃO IRRECORRÍVEL DA CÂMARA DE VEREADORES. REPARAÇÃO DO DANO. DESINFLUENTE PARA AFASTAR NATUREZA INSANÁVEL DAS IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE PROVIMENTO JUDICIAL EM AÇÃO ANULATÓRIA. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, G, DA LC 64/90 CARACTERIZADA. PRECEDENTES. AGRAVO**



REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

**À Justiça Eleitoral compete examinar a natureza das irregularidades das contas, a fim de se constatarem os elementos que permitem a declaração de insanabilidade.**

(...).”

(TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 30118, Acórdão, Relator(a) **Min. Joaquim Barbosa**, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 01/10/2008) (Grifei)

\*\*\*\*

**“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2006. CANDIDATO A DEPUTADO ESTADUAL. REGISTRO INDEFERIDO. CONTAS REJEITADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONVÊNIO. EX-PREFEITO.**

(...)

**4. Não compete à Justiça Eleitoral verificar o acerto ou o desacerto da decisão proferida pela Corte de Contas, mas apenas constatar se estão presentes os requisitos ensejadores da causa de inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, quais sejam, contas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente.**

5. Agravo desprovido.

(TSE - Recurso Ordinário nº 1265, Acórdão, Relator(a) **Min. Ayres Britto**, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 26/10/2006) (Grifei)

É tarefa, portando, da jurisdição eleitoral definir se a irregularidade apontada como causa de inelegibilidade é, de fato, insanável e configuradora de ato doloso de improbidade.

Para José Jairo Gomes<sup>[3]</sup>, **insanáveis** “*são as irregularidades graves, decorrentes de condutas perpetradas com dolo ou má-fé, contrárias à lei ou ao interesse público; podem causar dano ou prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito, ou ferir princípios constitucionais reitores da Administração Pública*”.



A casuística tem reconhecido certos parâmetros para a adjetivação do vício como insanável, sendo certo que, para casos do jaez do que ora se avalia, tal insígnia lhe é distintiva. Observemos:

“[...] 3. Candidato a cargo eletivo que, ao exercer a presidência de uma associação de moradores, firmou **convênio com o estado**, recebeu dinheiro público e teve sua prestação de contas rejeitada pelo Tribunal de Contas, por ter realizado **despesas sem comprovação legal**. [...]”. NE: Trecho do parecer do Ministério Público, adotado no voto do relator: “[...] **em se tratando de ato de improbidade administrativa, o vício é insanável**. [...]” (Ac. de 14.9.2006 no RO nº 1153, rel. Min. José Delgado.) (Grifei)

\*\*\*\*

“[...] Inelegibilidade. Rejeição de contas. Poder Legislativo Municipal. Decurso de prazo. TCU. **Caráter insanável**. [...]” NE: **Não aplicação de verba no objeto de convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, consistente no treinamento de professores, reforma de escolas, aquisição de material didático e aquisição de equipamento escolar**. (Ac. de 5.10.2004 no AgRgREspe nº 24053, rel. Min. Caputo Bastos.) (Grifei)

Por seu turno, o **dolo** configurador do ato de improbidade albergado pela alínea “g” não se demonstra apenas em sua modalidade direta/específica.

Segundo o TSE, tal disposição também se satisfaz em sua forma genérica, decorrente de dolo eventual, caracterizado especialmente quando o agente deixa de observar os comandos legais ou contratuais que vinculam a sua atuação administrativa. Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes:

**“ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATO A PREFEITO ELEITO. DECISÃO REGIONAL. REGISTRO INDEFERIDO. REJEIÇÃO DE CONTAS. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, ALÍNEA G, DA LC 64/90. CONFIGURAÇÃO.**

(...)

6. O TRE/PR considerou que a omissão em prestar contas do consórcio intermunicipal configurou ato doloso de improbidade administrativa. Não merece reparo a conclusão da Corte Regional, quanto ao Acórdão 2401/2015 do TCE/PR, no sentido de que ficou configurada, na espécie, a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64/90, tendo em



vista a existência de conduta revestida de dolo genérico, em razão do não cumprimento do dever constitucional de prestação de contas, com afronta aos princípios da Administração Pública.

**7. A conclusão da Corte de origem está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, segundo a qual, ao se omitir em prestar contas, o gestor age com dolo genérico, assumindo o risco consciente de sua responsabilização quanto à má gestão dos recursos públicos.**

**8. É inequívoco que a conduta do gestor, ao não prestar as suas contas, obsteu a aferição da aplicação de recursos públicos, embora ele tenha sido devidamente intimado para tal finalidade e se mantido inerte. Nesse cenário, concluir pela inexistência de dolo ensejaria, por consequência, beneficiar quem tem obrigação de prestar as contas e não o faz, obstando a aferição da destinação regular de receitas por parte do órgão de contas.**

9. A alegação de que não há, na decisão do órgão de controle, a indicação de elementos mínimos sobre a gravidade dessa omissão ou, notadamente, sobre a ocorrência de dano ao erário ou de má-fé, não se revela pertinente para o reconhecimento da causa de inelegibilidade, uma vez **que a mera conduta do gestor, que não atende à sua obrigação legal e constitucional de apresentação das contas, inviabiliza a atuação do órgão de controle no exercício de suas funções para constatação, inclusive, de eventuais desvios ou má aplicação de recursos, não se tratando, na espécie, de simples descompasso de prestação de contas inicialmente apresentada ou mesmo de eventual inconsistência documental apurada, mas posteriormente não sanada.**

**10. "No que tange à caracterização do ato doloso de improbidade, depreende-se a presença do dolo genérico do agravante diante da não comprovação relativa à aplicação dos recursos federais a ele confiados, além do não cumprimento com sua obrigação constitucional de prestar contas, assumindo o risco consciente de sua responsabilização quanto à má gestão dos recursos públicos, em afronta aos preceitos norteadores da administração pública"** (Agravamento Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral 0601011-51, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, PSESS em 26.10.2018). No mesmo sentido: AgR-REspe 431-53/MG, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 31.3.2017.



11. Segundo a Corte de origem, as supostas certidões liberatórias fornecidas pelo TCE/PR e a prestação de contas do exercício de 2014 apresentada por outro gestor, que, segundo o agravante, demonstrariam a regularidade da situação dos gastos do consórcio, não ilidem a responsabilidade do candidato, conclusão que não pode ser alterada sem novo exame do contexto fático–probatório dos autos, o que é vedado pelo verbete sumular 24 do TSE.

(...)

**15. Mantido o indeferimento do registro de candidatura de prefeito eleito**, por meio de acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, devem ser imediatamente anulados os votos a ele conferidos, nos termos do art. 195, § 1º, I, da Res.–TSE 23.611, convocadas novas eleições, com base no art. 224, § 3º, do Código Eleitoral, bem como realizadas as imediatas comunicações ao Tribunal Regional Eleitoral e ao respectivo Juízo Eleitoral acerca do inteiro teor da presente decisão.

## CONCLUSÃO

Agravos regimentais a que se nega provimento, com determinações.”

(TSE - RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060008668, Acórdão, Relator(a) **Min. Sergio Silveira Banhos**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 192, Data 19/10/2021) (Grifei)

\*\*\*\*

**“ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. (...) INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, g, DA LC Nº 64/1990. REJEIÇÃO DE CONTAS. (...)**

1. O art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 exige, para a sua configuração, a presença dos seguintes requisitos: (i) exercício de cargo ou função pública; (ii) rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) insanabilidade da irregularidade verificada; (iv) ato doloso de improbidade administrativa; (v) irrecorribilidade do pronunciamento de desaprovação das contas; e (vi) inexistência de suspensão ou anulação judicial do



aresto de rejeição das contas.

(...)

4. Ainda na esteira da jurisprudência do TSE, no que toca ao elemento subjetivo, exigido para a devida incidência da norma restritiva sobre a elegibilidade, prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, basta para sua configuração a existência do dolo genérico ou eventual, o que se caracteriza quando o administrador deixa de observar os comandos constitucionais, legais ou contratuais que vinculam sua atuação.

5. Na hipótese dos autos, o dolo do agravante é patente, uma vez que foi reiteradamente suscitado a sanar as falhas apontadas pelo Tribunal de Contas, o que não fez. Ademais, o agravante assume, no recurso especial e novamente no agravo interno, que as irregularidades decorrem de má-administração, ausência de planejamento estratégico, desorganização e falhas no gerenciamento do órgão, ou imperícia contábil, circunstâncias que configuram o dolo genérico.

(...).”

(TSE - RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060042774, Acórdão, Relator(a) **Min. Edson Fachin**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 180, Data 30/09/2021) (Grifei)

\*\*\*\*

“ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. **REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO ELEITO. INDEFERIMENTO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 275 DO CE E 1.022 DO CPC. INEXISTÊNCIA. MÉRITO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, g, DA LC Nº 64/1990. PARECER DESFAVORÁVEL DO TCE/SP NOS EXERCÍCIOS FINANCEIROS DE 2015 E 2016. REJEIÇÃO DE CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. DÉFICIT FINANCEIRO NOS DOIS ANOS EM RAZÃO DE SUCESSIVAS ABERTURAS DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM LASTRO FINANCEIRO E EM DESATENÇÃO À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO DO MUNICÍPIO. FALTA DE**



PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. REALIZAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO ÚLTIMO ANO DE MANDATO SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 1º E 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. DESRESPEITO À LEGISLAÇÃO ELEITORAL. AUMENTO DE SALÁRIOS ACIMA DA INFLAÇÃO. MÁ GESTÃO DAS FINANÇAS DO MUNICÍPIO. CONFIGURAÇÃO DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INSANABILIDADE. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO.

(...)

9. Quanto ao elemento subjetivo, na esteira da jurisprudência deste Tribunal Superior, é desnecessário que haja o dolo específico, bastando a comprovação do dolo genérico, que na espécie restou demonstrado por meio da inobservância de preceitos legais e constitucionais e pelo descuido com as finanças públicas, mesmo com o recebimento de alertas pelo tribunal de contas, acarretando o agravamento no déficit dos cofres públicos.

(...).”

(TSE - RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060014951, Acórdão, Relator(a) **Min. Edson Fachin**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 78, Data 03/05/2021) (Grifei)

Conforme compendiado no **Acórdão nº 6194/2019 do TCU, os vícios configuradores da causa de inelegibilidade do Impugnado não decorreram da mera ausência de prestação de contas.**

Deveras, foi omissa o demandado quanto ao seu dever prestacional. No entanto, o Termo de Concessão e Aceitação de Apoio Financeiro a Projeto de Pesquisa Científica ou Tecnológica a ele conferido, com o correspondente desembolso financeiro, foi avaliado em sede de Tomada de Contas Especial pelo TCU, sendo imputado ao ora candidato débito correspondente à integralidade dos valores repassados (R\$ 118.000,00 – cento e dezoito mil reais). Ou seja, além de rejeitadas as contas, toda a verba pública recebida pelo Impugnado não teve a sua aplicação regularmente comprovada.

Além disso, por estarem configurados prejuízos ao erário, foi a ele também aplicada multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), nos termos do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, que assim dispõe:

“Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, **poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.**” (Grifei)



De fato, tal como sustentado pelo Impugnado, a jurisprudência do TSE reconhece que a mera omissão do dever de prestar contas ou a sua apresentação extemporânea não configura ato doloso de improbidade administrativa. Ocorre, no entanto, que tal construção somente é válida “*quando demonstrada a regular aplicação dos recursos e falta de prejuízo ao Erário*” (Recurso Ordinário nº 060027464, Min. Jorge Mussi, Publicado em Sessão, Data 30/10/2018), não sendo este o caso dos autos, tanto assim, que houve a imputação de débito e a incidência de multa ao ora candidato.

Nesse contexto, ao lado de todos os fundamentos teóricos acima explanados, é fácil perceber que a atuação negligente do Impugnado redundou na configuração de claro ato de improbidade administrativa (ausência de prestação de conta e má gestão dos recursos públicos repassados), insanável (já que o objeto do contrato não restou comprovado), doloso (em sua acepção genérica, ante o desmazelo prestacional), cujo reconhecimento é derivado de decisão de órgão competente para tanto (TCU – art. 71, inc. II, CF/1988).

Assim sendo, **não havendo notícia nos autos de decisão judicial que haja suspenso o Acórdão TCU nº 6194/2019**, por tudo mais que destacado, mostra-se rigoroso concluir pela incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990, estando o Impugnado impedido de exercer o *ius honorum* postulado nestas Eleições de 2022.

**Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE** o pedido formulado na presente Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC), de modo que **indefiro o registro de candidatura de JOAS MORAES DOS SANTOS.**

É como voto.

São Luís (MA), 05 de setembro de 2022.

Juíza **Anna Graziella Santana Neiva Costa**

Relatora

[1] “Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:

*I - não houver necessidade de produção de outras provas;”*

[2] ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 8ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2022, p. 292.

[3] GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 14ª ed. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 237.

**VOTO DIVERGENTE**

(JUIZ LINO SOUSA SEGUNDO)



Melhor examinados os elementos que compõem os autos, passo à análise.

Por primeiro, adiro às conclusões da relatora no que se refere ao prazo de incidência da inelegibilidade, existência de decisão irrecorrível nos termos do art. 1º, I, g da LC 64, divergindo no que se refere à constatação da caracterização dos atos tratados como ato de improbidade doloso para fins de aplicação desse mesmo dispositivo.

Parto, igualmente da constatação feita de que compete à Justiça Eleitoral em casos como o dos autos valorar os atos relativos às contas desaprovadas para fins de concluir pela aplicação ou não da hipótese de inelegibilidade do art. 1º, I, g da LC 64.

Por outro lado, o voto da E. Relatora não examina e não leva em consideração a alteração na regulamentação legal dos atos de improbidade implementada pela **Lei n. 14.230 de outubro de 2021**, arrimando-se em entendimentos firmados pelo TSE, que, igualmente, não a tomaram como pressuposto, posto que prolatadas anteriormente, inclusive, à fixação da tese 1199 pelo STF.

Consigno que não há, na hipótese, inversão do princípio da demanda, tratando-se de mera valoração jurídica; do mesmo modo, não há o obstáculo do art. 10 do CPC, posto que a matéria foi cuidada na manifestação do ministério público impugnante na sessão de julgamento.

Dito isso, a aplicação da hipótese de inelegibilidade do art. 1º, I, g da LC 64 exige a análise positiva no sentido da verossimilhança da existência de ato de improbidade doloso. Não compete, decerto, à Justiça Eleitoral um juízo definitivo sobre a existência ou não de ato de improbidade, mas, a verificação a partir dos atos postos dos elementos narrados na norma de inelegibilidade, ou seja,

**“A cognição realizada pela Justiça Eleitoral, nas impugnações de registro de candidatura, autoriza a formulação, por parte do magistrado eleitoral, de juízos de valor no afã de apurar a existência, no caso concreto, dos pressupostos fático-jurídicos das inelegibilidades constantes do art. 1º, inciso I, de maneira a produzir uma regra concreta acerca do estado jurídico de elegibilidade do pretense candidato, sem, contudo, imiscuir-se no mérito do título (judicial, administrativo ou normativo) que embasa a pretensão deduzida ou desautorizar as conclusões nele constantes (e.g., assentar dolo quando o aresto da Justiça Comum expressamente consignar culpa).” (Recurso Especial Eleitoral nº 26011, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 30/11/2016)**

O §4º, art. 37 da Constituição Federal estabelece que **“Os atos de improbidade**



**administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”** Coube à Lei n. 8.429/92 dispor acerca da configuração dos tipos das ações de improbidade e o regime sancionador, o que deve servir de parâmetro para o presente exame, não havendo que se falar em uma especial improbidade para fins eleitorais, diante da inexistência de tratamento distinto na Constituição, e da própria regência da LC64/90 que exige a constatação da configuração de “ato doloso de improbidade”.

De fato, na redação anterior à Lei n. 14.230/21, que implementou várias alterações na Lei n. 8.429/92, para além de tipos culposos, a jurisprudência que se formou acerca da caracterização do ato de improbidade doloso, admitia sua configuração, em especial nos casos de omissão na prestação de contas, como é o caso tratado nos autos, a partir unicamente do dolo genérico “revelado pelo desprezo em apresentar a documentação faltante. Para fins de subsunção da conduta às figuras do art. 11 da LIA, é bastante o dolo genérico” (STJ - AREsp: 1506135 PE 2019/0141744-4, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 15/10/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/10/2019).

Tal entendimento consta no item 09, da Edição 40, da Jurisprudência em Teses do STJ.

No mesmo sentido, o TSE, para fins de configuração da hipótese de inelegibilidade aqui tratada, conformava-se com a verificação do dolo genérico.

Não obstante isso, as alterações promovidas na LIA pela Lei 14.230/21, cuidaram de dar nova configuração ao elemento subjetivo a ser exigido na caracterização do ato de improbidade, além de revogar os tipos culposos. Lê-se nos três primeiros parágrafos acrescentados ao art. 1º da LIA:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas,



sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Não basta, portanto, doravante, para a caracterização do ato como ímprobo o dolo genérico, conceituado a partir da mera vontade de praticar a conduta ilícita, mas, sim, o dolo específico, consagrado desde a teoria da vontade a partir de uma finalidade específica, ou seja, nos termos da lei, “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado (...)”.

Nesse contexto a primeira Seção do STJ, em julgados posteriores, tendo como pressuposto a Lei 14.230/21, deixou consignado o afastamento do dolo genérico na caracterização do ato de improbidade, *v.g.*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR TEMPORÁRIO. AUTORIZAÇÃO. LEI LOCAL. DOLO. AFASTAMENTO. 1. Em face dos princípios a que está submetida a administração pública (art. 37 da CF/1988) e tendo em vista a supremacia deles, sendo representantes daquela os agentes públicos passíveis de serem alcançados pela lei de improbidade, o legislador ordinário quis impedir o ajuizamento de ações temerárias, evitando, com isso, além de eventuais perseguições políticas e o descrédito social de atos ou decisões político-administrativos legítimos, a punição de administradores ou de agentes públicos inexperientes, inábeis ou que fizeram uma má opção política na gerência da coisa pública ou na prática de atos administrativos, sem má-fé ou intenção de lesar o erário ou de enriquecimento. 2. A questão central objeto deste recurso, submetido ao regime dos recursos repetitivos, é saber se a contratação de servidores temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, configura ato de improbidade administrativa, em razão de eventual dificuldade de identificar o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito administrativo. 3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, desde há muito, a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público baseada em legislação local afasta a caracterização do dolo genérico para a configuração de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública. **4. O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.429/1992, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.** 5. Para os fins do art. 1.039 do



CPC/2015, firma-se a seguinte tese: "A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública." 6. In casu, o Tribunal de origem manteve a sentença que condenou os demandados, mesmo levando em conta a existência de lei municipal que possibilitava a contratação temporária da servidora apontada nos autos, sem a prévia aprovação em concurso público, motivo pelo qual o acórdão deve ser reformado. 7. Recurso especial provido.

(STJ - REsp: 1930054 SE 2021/0028848-6, Data de Julgamento: 11/05/2022, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 24/05/2022)

Como acenado anteriormente, a caracterização do ato como improbidade é matéria submetida a estrita legalidade, como é próprio do direito administrativo sancionador, cujos princípios são de obrigatória observância, nos termos do §4º, do art. 1º da LIA.

Sobre a aplicação da nova regência ao caso dos autos, a resposta positiva decorre do julgamento do ARE 843989, sob o regime da repercussão geral, pelo STF, fixando a tese 1199 no seguinte sentido:

"1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da



publicação da lei".

Conquanto não tenha o STF tratado especificamente de alterações nos tipos dolosos da LIA, mas, tão somente, da aplicação da norma de revogação dos tipos culposos, fixou um parâmetro para a aplicação intertemporal das alterações normativas, isto é, pelo teor das teses firmadas, em especial as constantes nos itens 2 e 3, a única barreira à retroatividade material benigna da norma é a “coisa julgada”, **inexistente no caso, posto que não há sequer notícia da judicialização prévia da questão, que foi examinada unicamente na instância de contas.**

Dito isso passo ao exame do caso em concreto, considerando que a impugnação aponta a inelegibilidade haja vista a existência de ato de improbidade nos termos do art. 11, VI da LIA, ou seja, ausência de prestação de contas, tipificado da seguinte forma, desde as alterações implementadas pela Lei 14.230/21:

Art. 11 – *omissis*

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

Do Ac. 6194/19, exarado na prestação de contas, na qual, diga-se, somente houve a citação em 8/8/2019, não obstante se trata de fatos relativos ao período de 31/03/06 a 31/03/09, chamo atenção para os seguintes trechos:

#### *1. do encaminhamento técnico*

*Em que pese o MP junto ao TCU ter tecido considerações a respeito de deficiências encontradas nas notas fiscais emitidas, o mesmo concordou, a princípio, que o responsável teria comprovado a execução de despesas no montante de R\$ 110.786,08, porém, como destacado pela unidade técnica, tais valores não devem ser considerados para fins de redução de débito, em face da não apresentação do relatório das atividades desenvolvidas, considerada como essencial à comprovação da execução do projeto sob o aspecto técnico, mantendo-se, portanto, a responsabilização pela integralidade do valor repassado pelo CNPq (peça 15, p. 5). – grifo nosso*



16. Em que pese prevalecer sua confidencialidade, foi possível verificar, por meio dos extratos de conta corrente enviados pelo Banco do Brasil (peça 30), que a possibilidade aventada pelo MP se confirmou no sentido de que os recursos foram efetivamente creditados em conta de titularidade de outrem e não do Sr. Joas de Moraes. Inclusive, as transferências e cheques microfilmados enviados pelo Banco do Brasil (peça 29) não são compatíveis com a movimentação de despesas acostadas aos autos, donde se conclui que, possivelmente, tenha ocorrido equívoco no preenchimento das ordens bancárias no tocante à informação da conta corrente, como abordado pelo MP junto ao TCU.

## 2. do parecer MP no TCU

Em meu parecer precedente (peça 15), ponderei que, a despeito de algumas deficiências verificadas nos recibos e notas fiscais apresentados pelo defendente, esses documentos, no total de R\$ 110.780,08, poderiam, em princípio, ser acolhidos, por encontrarem correspondência nos extratos bancários ofertados (pagamentos por meio de cheques sacados à conta corrente 333.325-6) e guardarem correlação com a natureza do projeto. No entanto, à semelhança da unidade técnica, entendi que esses valores não deveriam ser considerados para fins de redução do débito, visto que o responsável não apresentou o relatório das atividades desenvolvidas, essencial à comprovação da execução do projeto sob o aspecto técnico. Assim, à semelhança da Secex-MA, manifestei-me pela manutenção de sua responsabilidade pela integralidade do valor repassado pelo CNPq.

(...)

Com relação à diligência junto ao Banco do Brasil, foi confirmada minha suspeita de que os valores de R\$ 14.000,00 e R\$ 44.000,00 foram creditados, em 8/2/2006, em conta de titularidade de outrem, não integrando, por conseguinte, o débito a ser atribuído ao responsável, o qual se restringe às parcelas creditadas em 31/3/2006 (R\$ 44.000,00 e R\$ 14.000,00) e em 13/3/2008 (R\$ 60.000,00).

## 2. da PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Na mesma esteira, não se mostraria adequada a superveniente documentação entregue como suposta prova dos dispêndios, pois não veio



*acompanhada do relatório técnico final exigido pelo aludido termo de apoio financeiro, ante a relevância material desse relatório para a efetiva comprovação da aplicação dos recursos federais em prol do objeto pactuado, tendo a inobservância dessa exigência dado causa, aliás, à instauração desta tomada de contas especial.*

*Por esse prisma, a omissão no dever de prestar contas, ante a ausência da superveniente apresentação de todos os documentos comprobatórios exigíveis, configurou a ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que, ao final e ao cabo, o gestor deixou de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos federais postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, à presunção legal de dano ao erário pela integralidade dos valores transferidos, em face da evidência de não aplicação dos valores com o possível desvio dos correspondentes recursos federais, e, assim, mostra-se adequada a proposta de condenação em débito e em multa.*

#### 4. Da DELIBERAÇÃO

*rejeitar parcialmente as correspondentes alegações de defesa e, assim, julgar irregulares as contas de Joas Moraes dos Santos, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, “a” e “b”, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do débito apurado nos autos, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, calculados desde as datas indicadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida dívida em favor do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições: (...)*

Noto, portanto, que a tomada de contas se limita ao exame formal das despesas apresentadas, concluindo por sua devolução ante a ausência de relatório técnico exigido. Repise-se que não houve conclusão sobre a existência ou não propriamente das despesas realizadas, presumindo-se o dano.

Em definitivo, como dito, não cabe, aqui, na instância eleitoral, examinar-se em pormenores a existência ou não do ato de improbidade, senão, de forma suficiente, a constatar a hipótese de inelegibilidade, que, no meu entendimento, não existe, posto não ser possível definir, **neste momento, com os elementos constantes nos autos**, que se resume ao Ac. 6194/19, a existência de dolo específico do tipo do art. 11 VI, da LIA, ou seja, acobertamento de irregularidades com fim de obter proveito indevido (§1º, art. 11,



LIA) e, por conseguinte, a existência, mesma, de ato de improbidade. Com efeito, o elemento subjetivo não só caracteriza, mas constitui o ato de improbidade, de modo que, inexistindo aquele, inexisteste este.

Repise-se, para concluir, que o presente exame leva em conta unicamente os elementos narrados na decisão da corte de contas, estritamente com a finalidade de verificação da ocorrência, neste instante, da hipótese de inelegibilidade.

Assim, dos trechos transcritos do Ac 6194/19, ressalta que a própria corte de contas admitiu, à míngua de maior apuração, a realização das despesas comprovadas na tomada de contas especial, em seu cotejo com as informações bancárias e sua referência com o objeto do convênio, concluindo pela irregularidade da prestação de contas pela não juntada do relatório de atividades.

Posto isso, dirijo da E. Relatora, para, em dissonância ao parecer ministerial, considerar **IMPROCEDENTE a impugnação e DEFERIR o registro de candidatura** requerido.

São Luís, 06 de setembro de 2022.

**Juiz LINO SOUSA SEGUNDO**

**Relator para o acórdão**

---

**VOTO-VISTA**

(JUIZ ANDRÉ BOGÉA PEREIRA SANTOS)

O Exmº Juiz André B. P. Santos: Avanço para abordar direta e mais particularmente o tema trazido pela divergência, que é o das implicações da Lei nº 14.230/2021 no contexto do presente registro de candidatura e sua respectiva impugnação.

Adianto que quanto aos demais tópicos, posiciono-me em alinhamento com as conclusões da Relatora.

Minhas considerações e conclusões são as que seguem.

I. A impugnação ao registro de candidatura se assentou na afirmação de que o impugnado se enquadrava na hipótese distinguida no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, por ter se verificado condenação, no âmbito do Tribunal de Contas da União (acórdão nº 6.194/2019, Rel. Min. André Luís de Carvalho) ante infringência ao art. 11, VI, da Lei nº 8.429/1992 – em sua vigente redação dada pela Lei nº 14.230/2021 –, que dispõem:



LC nº 64/1990. Art. 1º. 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 irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; [...].

Lei nº 8.429/1992. Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: [...]

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; [...].

II. Caro ao direito eleitoral, o instituto da improbidade administrativa não pode ser apreendido unicamente voltando-se à Lei nº 8.429/1992 e às suas alterações.

Constituição Federal e mesmo Tratados e Convenções Internacionais – os quais o Brasil é signatário – devem ser indiscutivelmente considerados.

Já na Constituição Federal fica estabelecido que atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário (art. 37, § 4º); que lei complementar definirá casos de inelegibilidade visando proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º); além de elencar a improbidade administrativa como hipótese de perda de direitos políticos (art. 15, V).

Referida pela Lei nº 8.429/1990 (art. 11, § 1º), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – também conhecida como Convenção de Mérida e afirmada em solo nacional pelo Decreto nº 5.687/2006 – completa o degrau mais elevado a ser considerado na matéria.

Tratados e convenções internacionais têm espaço destacado no direito pátrio, máxime quando abraçam regramento afeto a direitos fundamentais, como expressamente define a CF (art. 5º, §§ 2 e 3º).

Art. 5º. [...]

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.



E o combate à corrupção pelo Poder Público, diga-se por oportuno, desponta como direito fundamental.

Colhe-se do voto do Exmº Min. Celso de Melo na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 43:

[...] O Brasil assumiu importantes compromissos internacionais em relação ao combate à corrupção, como o evidencia a assinatura, por nosso País, da Convenção Interamericana contra a Corrupção (celebrada na Venezuela em 1996), da Convenção das Nações Unidas (celebrada em Mérida, no México, em 2003) e da Convenção de Palermo (celebrada sob a égide da Organização das Nações Unidas, em 2000).

As razões determinantes da celebração dessas convenções internacionais (uma de caráter regional e outras duas de projeção global) residem, basicamente, na preocupação da comunidade internacional com a extrema gravidade dos problemas e das consequências nocivas decorrentes da corrupção para a estabilidade e a segurança da sociedade, considerados os vínculos entre a corrupção e outras modalidades de delinquência, com particular referência à criminalidade organizada, à delinquência governamental e à lavagem de dinheiro. [...]

Mostra-se intolerável, [...], em face da ação predatória desses verdadeiros profanadores dos valores republicanos, transigir em torno de princípios fundamentais que repudiam práticas desonestas de poder, pois elas deformam o sentido democrático das instituições e conspurcam a exigência de probidade inerente a um regime de governo [...].

Em corroboração, a doutrina:

[...] o combate à corrupção é um dever do Estado que deságua num direito da coletividade oponível contra o próprio Estado, direito esse que pode ser adjetivado de fundamental, na medida em que visa a garantir a manutenção de normas nucleares do sistema jurídico e que dão sustentação ao próprio Estado brasileiro.

Desse modo, conclui-se que o combate à corrupção é um direito fundamental e que, à vista disso, deve ser levado em conta no uso da ponderação como técnica de interpretação, não podendo ser considerado inferior, a priori, a qualquer outro direito fundamental. [...]

(COSTA JÚNIOR, Amarildo Lourenço, e COSTA, Amarildo Lourenço. O combate à corrupção como direito fundamental. In [file:///C:/Users/TJMA/Downloads/Artigo-Amarildo-Lourenco-Costa-Junior-Amarildo-Lourenco-Costa%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/TJMA/Downloads/Artigo-Amarildo-Lourenco-Costa-Junior-Amarildo-Lourenco-Costa%20(1).pdf))

Quanto à interação dos tratados e convenções internacionais, que envolvem direitos fundamentais, com outras normas, o STF assim a definiu no exercício do **controle de convencionalidade**:

[...] POSIÇÃO HIERÁRQUICO-NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. [...] o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão.



(STF, Pleno, RE 349703, Relator Min. CARLOS BRITTO, Relator p/ Acórdão Min. GILMAR MENDES, julgado em 03/12/2008, Dje-104, pub. em 05/06/2009)

III. A Convenção de Mérida e a Lei nº 8.429/1990 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), especialmente no que alterada pela Lei nº 14.230/2021, ostentam potenciais antinomias.

Estabelece a atualizada LIA que a improbidade administrativa, no que concerne ao tipo examinado nos autos (ausência de prestação de contas), apenas se configurará com o dolo específico de ocultar irregularidades das contas (art. 11, VI) e obter proveito ou benefício indevido para si ou outrem (art. 11, §1º).

A Convenção de Mérida, por seu turno, em linhas gerais, traz concepção de análise própria acerca do dolo. Seu art. 28 reza:

Art. 28 (Conhecimento, intenção e propósito como elementos de um delito). O conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas.

Para a comprovação do dolo específico, segundo a diretriz convencional portanto, faz-se uso da **regra de indução**, que torna prescindível a confissão do fim ilícito ou a “entrada na cabeça do investigado”, isso porque o “cotejo do ato investigado com as circunstâncias prévias ou posteriores à sua prática podem ser indicativos válidos para que o magistrado, motivadamente, reconheça o dolo específico” (PINHEIRO, Igor Pereira. Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral. 4ª ed. São Paulo: Mizuno, 2022, p. 150).

Observe-se, agora, o que prevê a Convenção, em seu art. 1º, sobre prestação de contas de recursos públicos:

Art. 1. A finalidade da presente Convenção é: [...]

c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

Também se atente para o que dispõem seus arts. 17 e 30 (alíneas 1 e 7):

Art. 17 (Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público). Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a malversação ou o peculato, a apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens, fundos ou títulos públicos ou privados ou qualquer outra coisa de valor que se tenham confiado ao funcionário em virtude de seu cargo.

Artigo 30 (Processo, sentença e sanções):

1. Cada Estado Parte punirá a prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção com sanções que tenham em conta a gravidade desses delitos. [...]

7. Quando a gravidade da falta não justifique e na medida em que ele seja concordante com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a



possibilidade de estabelecer procedimentos para inabilitar, por mandado judicial ou outro meio apropriado e por um período determinado em sua legislação interna, as pessoas condenadas por delitos qualificados de acordo com a presente Convenção para:

a) Exercer cargos públicos; [...].

E o art. 1º do Decreto nº 5.687/2006, que promulgou a Convenção:

Art. 1º. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

IV. Como já mencionado, a própria Lei nº 8.429/1990, em seu art. 11, § 1º, invoca a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ao mesmo tempo em que lhe restringe a aplicação, estabelecendo que somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo (art. 11), quando for comprovada na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

Tal restrição, descontextualizada, opera fora da órbita do sistema jurídico nacional, por dois principais motivos.

4.1. O primeiro, repita-se, convenções e tratados internacionais, nessa matéria, são investidos de dignidade constitucional, não podendo ser alterados por lei ordinária (STF, Pleno, RE 349.703).

4.2. O segundo motivo é a força atrativa de que a leitura do dispositivo busque harmonia com as balizas firmadas pela teoria do direito quanto à concepção do que seja dolo enquanto componente de uma conduta típica. Pontes de Miranda ensina:

Se o agente somente quis a contrariedade a direito, porque era indispensável isso para conseguir o seu desejo, o que se passou, no seu íntimo, quanto a querer o fim, sofrendo ter de sacrificar o que serve de meio, não importa: querer, com reserva mental, é querer, juridicamente, sem ela; a reserva mental, embora inoperante, foi representação aliada à vontade. [...]

Não exclui o dolo o motivo do ato, nem o fim que teve em vista do agente, nem o interesse maior, moral, política, ou economicamente, que levou ao ato.

(PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Tratado de direito privado. Tomo 2. Campinas: Bookseller, 2.000, pp. 292 e 295)

E a ótica é indistinta, considerado ramo qualquer do direito. Da mesma doutrina:

No mais, não se anui na distinção entre lei penal e lei não-penal; mesmo porque, se alguma regra jurídica não-penal, dá o conceito ou eficácia, a que lei penal alude, fazendo pressuposto seu, ou elemento do seu suporte fático, ao fato jurídico, à relação jurídica, ou ao efeito, ou



consequência da infração, essa regra jurídica se integra na regra jurídica penal.

(PONTES DE MIRANDA. Ob. cit. p. 294)

Disso se conclui que, considerado o sistema jurídico brasileiro em toda extensão, a **tutela mínima anticorrupção** tem contornos e conteúdo definidos tais que excluem a convivência com o vislumbre da Lei nº 8.429/1990 – e a lhe sobreposta Lei nº 14.230/2021 – como microssistema hermético, alheio e hostil a todas as balizas jurídicas outras.

V. Não se discrepa do que definido em sede de repercussão geral pelo STF no Tema 1.199, vez que a interpretação sistêmica ora concretizada não se orienta a concluir pela supressão da obrigatoriedade de demonstração do dolo (específico) para a configuração da improbidade administrativa.

Relator: Min. Alexandre de Moraes.

Leading Case: ARE 843.989

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescribibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento.

Tese:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo – DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.



VI. De toda forma, a responsabilidade, ainda que invocada subjetiva para o vertente caso, se faz revelada pela descrição da conduta do impugnado, que, instado diversas vezes a prestar contas, deixou de fazê-lo ou até de apresentar justificativa alguma ao órgão de controle. Oportunidades diversas lhe foram concedidas; nenhuma aproveitada.

Do acórdão do TCU, destaco as seguintes passagens:

16. Ressalta-se ainda que o mesmo foi instado inúmeras vezes a apresentar a referida prestação de contas, o que não foi feito, conforme descrito no item V – Das Notificações Expedidas Visando a Regularização das Contas e o Ressarcimento do Dano (peça 1, p. 402-403) do Relatório do Tomador de Contas 32/2013 (peça 1, p. 399-404).

22. No entanto, dentre a documentação encaminhada não se encontra o relatório técnico das atividades desenvolvidas, elemento essencial para verificar a pertinência dos comprovantes de despesas apresentados com o previsto no projeto. Conforme disposto no item 1.3 do Anexo II do Termo de Concessão e Aceitação de Apoio Financeiro a Projeto (peça 1, p. 41).

23. Assim sendo, devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Joas, tendo em vista que não permitiram ilidir as irregularidades apontadas, não restando caracterizada a boa e regular utilização dos recursos transferidos.

6. Em sua conclusão, a unidade técnica considerou que os argumentos de defesa apresentados pelo responsável não afastaram o débito imputado, visto que ausente elemento indispensável para verificação da regularidade das despesas efetuadas, que é o relatório técnico das atividades desenvolvidas. Restaram demonstradas algumas inconsistências no cotejamento entre os comprovantes encaminhados e os lançamentos a débito da conta corrente. Ademais, consideraram-se inexistentes nos autos elementos que demonstrassem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Portanto, considerou-se que suas contas deveriam ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 e 58, II ambos da Lei 8.443/1992.

10. No mesmo sentido, levantou-se a dúvida quanto ao efetivo registro da prestação de contas nos sistemas do CNPq, conforme alegado pelo responsável. Assim, o MP sugeriu que o CNPq fosse diligenciado no sentido de verificar se o Sr. Joas de Moraes realmente teria efetuado registro da referida prestação de contas no sistema correspondente (peça 15, p. 7).

11. Na sequência dos fatos, conforme despacho proferido pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, foi acolhido o parecer do MP junto ao TCU, tendo sido determinado o retorno dos autos à unidade técnica para que realizasse diligência junto ao Banco do Brasil e junto ao CNPq, para fins de atendimento (peça 16). Os ofícios de diligência constam das peças 17-18, com ciências de comunicação às peças 19, 25 e 27. As respostas encontram-se anexadas às peças 20 e 28-31. [...]

12. O CNPq, por meio de seu Diretor Substituto de Gestão e Tecnologia da Informação, Sr.



Claudio da silva Lima, apresentou a seguinte resposta:

2. Atendendo ao solicitado, questionamos à área técnica responsável, assim como o Serviço de Análise Financeira sobre a existência de documentos que comprovem se o Sr. Joas de Moraes efetuou registro da prestação de contas e obtivemos resposta negativa. Diante disso, enfatizamos que este Conselho não recebeu a prestação de contas referente ao desenvolvimento do projeto 'Casa Brasil de Imperatriz'.

Análise. 13. Consta dos autos que o responsável afirmou, em suas alegações de defesa por ocasião da citação, que teria entregue todos os documentos relativos à prestação de contas à Prefeitura, mas que tiveram como destino equivocado o 'arquivamento' e não o destino devido. Não obstante tal alegação, aduziu que as informações lá contidas haviam sido registradas no sistema de prestação de contas do CNPq, quando do período regular de prestação de contas (peça 9, p. 3).

14. Diante da resposta apresentada pelo responsável, o MP junto ao TCU sugeriu que fosse diligenciado o órgão responsável (CNPq) para fins de saneamento de tal pendência. De acordo com a resposta enviada e acima transcrita, resta confirmada a omissão original do gestor no dever de prestar contas, não tendo sido comprovado o envio da referida documentação à Prefeitura nem tampouco o suposto registro da prestação de contas no sistema do CNPq. Portanto, os documentos enviados em suas alegações de defesa não lograram ilidir a irregularidade de omissão de prestar contas por parte do gestor.

#### CONCLUSÃO.

24. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados, por meio do Termo de Concessão e Aceitação de Apoio Financeiro a Projeto de Pesquisa Científica e/ou Tecnológica, ao Sr. Joas de Moraes (CPF 342.993.273-49), não foram comprovados diante da não apresentação do relatório das atividades desenvolvidas, essencial à comprovação da execução do projeto sob o aspecto técnico, sendo, portanto, o responsável pelo débito apurado nesta tomada de contas especial.

25. Além disso, cabe também ressaltar que restou confirmada a omissão original do gestor no dever de prestar contas, não tendo sido comprovado o envio da documentação pertinente à Prefeitura nem tampouco o registro da prestação de contas no sistema do CNPq.

Note-se que sequer *relatório técnico de atividades desenvolvidas*, instrumento descritivo do emprego dos recursos financeiros e essencial à comprovação da execução do projeto, sob o aspecto técnico (item 8 do acórdão TCU), o impugnado se dignou a apresentar.

Também relevante é o fato de que o impugnado levantou afirmação de que teria prestado contas ao órgão de controle, o que depois se revelou inverídico.

A dinâmica dos acontecimentos e suas circunstâncias revelaram o propósito do impugnado de, omitindo-se a prestar contas, ocultar irregularidades que chegaram mesmo a ser detectadas, por investigação própria em procedimento do órgão de controle, atuando, tanto quanto possível e ainda que reativamente, de forma a frustrar a apropriação de recursos públicos.



Cumpra assinalar que, quanto à conduta por omissão, caberia ao omissor defender a higidez ou a excludente de responsabilização por sua postura omissiva, sob pena de se impor ao prejudicado pela omissão (Poder Público) a busca por obter prova que pretenda revelar cogitações do omissor.

VII. Outro ponto de relevo é o de que a figura da improbidade administrativa inserida no direito eleitoral é trabalhada por Lei Complementar (nº 64/1990).

A norma eleitoral (art. 1º, I, g) estabelece que a inelegibilidade decorrerá de “ato doloso de improbidade administrativa”, traduzido pela rejeição (equivalendo-se, aqui, a ausência) de prestação de contas, por irregularidade insanável.

Não cobra a norma, para a configuração da inelegibilidade, a ocorrência do dolo específico, ao que se deve compreender que basta o dolo genérico à realização do tipo.

A Lei (ordinária) nº 8.429/1992 e as que lhe alteraram, inclusive a de nº 14.230/2021, não abordam a improbidade administrativa pela ótica do direito eleitoral. E nem poderiam, vez que é matéria reservada a lei complementar (art. 14, § 9º, CF). Se o fizessem, haveria de se cuidar de inconstitucionalidade. Não o tendo feito expressamente, não se há de entender que pretendia trilhar tal caminho, pois inconstitucionalidade não se presume.

Com mesmo olhar, inadmite-se que o comando do art. 11, § 2º, da LIA (aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei) possa invadir a esfera de atuação da Lei Complementar.

VIII. De tudo concluo que, por qualquer ótica acolhida – dolo específico subjetivamente comprovado ou dolo genérico objetivamente demonstrado –, a causa da inelegibilidade se faz suficientemente demonstrada.

Concluir em via contrária pode projetar situações extraordinárias. Ao obrigado a prestar contas eventualmente poderá ser mais vantajoso não apresentá-las e confiar na presunção de que tenha possivelmente dado destinação regular aos recursos públicos, do que entregá-las parcialmente quando será possível vislumbrar-lhes a precariedade, com conseqüente penalização.

Boa-fé, em prestação de contas, não se presume nesse contexto, sob pena de desnaturação do instituto de contas.

O manejo de recursos públicos deve ser acompanhado de criterioso zelo em demonstrar o emprego nos desideratos nobres para os quais foram concebidos. Não se pode captar recursos públicos, não prestar contas, não sofrer sanção na seara administrativa e ainda ser admitido como candidato em pleito eleitoral.

IX. Por fim, como bem constatou o impugnante, concorrem todos os requisitos configuradores da inelegibilidade, conforme posição jurisprudencial (TSE, REspE nº 67.036, Rel. Min. Luís Roberto Barroso,



DJE, Tomo 244, Data 19/12/2019, pp. 55/57):

- a) rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública, retratada no julgamento das contas do impugnado (servidor público) pelo TCU;
- b) decisão irrecorrível (âmbito administrativo) do órgão competente, TCU;
- c) desaprovação das contas em razão de irregularidade insanável (descrita no acórdão) que configure ato de improbidade administrativa, praticado na modalidade dolosa;
- d) não exaurimento do prazo normativo de prescrição; e
- e) ausência de ordem judicial para suspender ou anular o acórdão do TCU.

X. No que expus, acompanho a Relatora em seu voto (para declarar a inelegibilidade e julgar procedente o pedido de impugnação de registro de candidatura), acrescidas as considerações ora apresentadas.

É como voto, Presidente.

São Luís, 11 de setembro de 2022.

Juiz ANDRÉ B. P. SANTOS

Membro

---

### VOTO-VISTA

(JUÍZA ÂNGELA MARIA MORAES SALAZAR)

Senhora Relatora, eminentes pares, Senhor Procurador, os presentes autos versam sobre Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) ajuizada pelo **Ministério Público Eleitoral** em face de **Joas Moraes dos Santos ("Professor Joas Moraes")**, escolhido em convenção para concorrer ao cargo de Governador do Estado do Maranhão pelo partido Democracia Cristã (DC), nestas Eleições de 2022.

A e. relatora, **Dra. Anna Graziella Santana Neiva Costa**, perfilhando o entendimento de que o candidato interessado incorreria na inelegibilidade preconizada pelo art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990 – em decorrência da rejeição de suas contas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme Acórdão nº 6194/2019 (2ª Câmara), quando do exercício do cargo de professor auxiliar da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) – indeferiu o seu registro de candidatura.

Em sentido diametralmente oposto, o **i. Juiz Lino Sousa Segundo** inaugurou a divergência na deliberação



da questão, ao apresentar voto-vista, na sessão do dia 06/09/22, a partir do qual depreendeu que as recentes alterações promovidas na legislação sobre improbidade administrativas e a interpretação construída pelo e. STF sobre esse novo diploma normativo, impediria que se vislumbrasse qualquer impedimento para que o candidato **Joas Moraes dos Santos** pudesse efetivamente concorrer no pleito eleitoral que se avizinha.

Com efeito, sopesando os argumentos de lado a lado, compreendo que o deslinde da questão efetivamente perpassa pelo enfrentamento desse novo arcabouço legislativo e sobre a tese jurídica fixada pela Suprema Corte no Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR.

Com a promulgação da Lei nº 14.230/21, a definição dos atos tidos por ímprobos pela Lei 8.429/92, restaram sensivelmente alterados. Isso porque, para a subsunção de um ato como improbidade administrativa passou a ser imprescindível agora que o **elemento subjetivo, dolo específico** do agente responsável pela conduta, esteja sobejamente demonstrado (logo, o dolo genérico e a modalidade culposa da infração, foram revogados), conforme se infere do texto legal transcrito abaixo, *in verbis*:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º **Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, firmou o entendimento de que essa nova regra, que é mais benéfica ao agente e que foi instituída pela recente Lei nº 14.230/2021, **também tem aplicação sobre os atos praticados sob a égide da legislação revogada, desde que não tenha havido condenação transitada em julgado** (*Tese 1199*).

No caso *sub judice*, sabe-se que o candidato **Joas Moraes Dos Santos**, quando gestor da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), deixou de prestar as contas devidas sobre a execução de projeto técnico de sua responsabilidade, o que teria ensejado a rejeição de suas contas pelo TCU, com aplicação de sanção de devolução de valores ao erário.

Nesse ponto há de se registrar que a matéria – improbidade administrativa, ao que indica o silêncio nos autos, **nunca foi submetida a escrutínio do Poder Judiciário**, pesando contra o candidato unicamente a condenação pela Corte de Contas.

Pois bem. A partir da notícia dessa rejeição de contas, veiculada por meio da AIRC ajuizada pelo Ministério Público, a e. relatora compreendeu que o impugnado teria violado o art. 11, VI da Lei 8.429/92[1] e, por via de consequência, incorrido na inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990[2].

Olvidou-se, no entanto, de que para a tipificação do referido ato de improbidade administrativo seria necessário o devido cotejo do substrato fáticos dos autos com os novos contornos legais. Enquanto que a redação anterior do art. 11, VI da Lei 8.429/92 definia como ilícito a **simples omissão no dever de prestar**



**contas**[3], o novo diploma passou a exigir **dolo específico** para caracterização da infração. Vale dizer, exige-se, pelo ordenamento jurídico atual, que a inércia do agente público tenha por objetivo a **ocultação de irregularidades**.

Esse especial fim de agir exigido pela nova legislação, no entanto, **não restou demonstrado no Acórdão do Tribunal de Contas da União**, que, ao longo de toda sua argumentação, inclusive, deixa entrever que a rejeição das contas do prestador se deu em razão da ausência do “*relatório técnico das atividades desenvolvidas*”, que seria um elemento essencial para verificar a pertinência dos comprovantes de despesas apresentados (que não possuem “*indícios de inidoneidade*”, segundo afirma) com o previsto no projeto.

Não ignoro a existência de precedentes provenientes de outros Regionais que prosseguem afirmando que para caracterização da inelegibilidade prevista na sempre mencionada alínea “g”, não se exige dolo específico[4]. Sobreleva destacar, no entanto, que para o e. STJ, a quem compete a interpretação da legislação federal, a edição da Lei nº 14.230/21 mudou o panorama legislativo, que passou a reivindicar a “*necessidade de ser identificada a especial nota de má-fé do administrador público como causa material de condenação às sanções da Lei 8.429/1992*”[5].

No precedente destacado abaixo, a referida Corte, embora ocupando-se das situações de contratação de servidores temporários, deixou assentada a clara mudança de interpretação que deve ser realizada na legislação de improbidade administrativa, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR TEMPORÁRIO. AUTORIZAÇÃO. LEI LOCAL. DOLO. AFASTAMENTO.

[omissis]

2. A questão central objeto deste recurso, submetido ao regime dos recursos repetitivos, é saber se a contratação de servidores temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, configura ato de improbidade administrativa, em razão de eventual dificuldade de identificar o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito administrativo.

3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, desde há muito, a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público baseada em legislação local afasta a caracterização do dolo genérico para a configuração de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública.

**4. O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.**

5. Para os fins do art. 1.039 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese:

"A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública."

6. In casu, o Tribunal de origem reformou a sentença que condenou o demandado, levando em conta a existência de lei municipal que possibilitava a contratação temporária da servidora apontada nos autos, sem a prévia aprovação em concurso público, motivo pelo qual o acórdão deve ser confirmado.



7. Recurso especial desprovido.

(STJ. REsp 1913638 / MA. Rel. Min. Gurgel de Faria. Primeira Seção. Dje 24/05/22)

Nesse contexto, conjugando os dois eventos necessários ao enfretamento da questão (a promulgação da Lei 14.230/2021 e a *Tese 1199* firmada pelo STF) é possível inferir que o candidato **Joas Moraes dos Santos** não incidiu na causa de inelegibilidade prevista art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990, ou em qualquer outra que pudesse ensejar o indeferimento de seu registro de candidatura, encontrando-se apto a concorrer no pleito de 02/10/22.

Assim, divergindo da e. relatora, voto pela **improcedência** da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) interposta pelo **Ministério Público Eleitoral**, para **deferir** o registro de candidatura de **JOAS MORAES DOS SANTOS**.

É como voto.

São Luís, 11 de setembro de 2022.

Desembargadora **Angela Maria Moraes Salazar**

Presidente

---

[1] Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

[*omissis*]

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, **com vistas a ocultar irregularidades**; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

[2] Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[*omissis*]

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 irreversível 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) (Vide Lei Complementar nº 184, de 2021)

[3] Art. 11 [*omissis*]



## VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

[4] Nesse sentido, cito o RRC n° 0600988-07.2022 do TRE/PA, de relatoria do Juiz Diogo Seixas Condurú; RRC n° 0603003-08.2022 do TRE/RJ, de relatoria do Des. Afonso Henrique Ferreira Barbosa; RRC n° 0600899-65.2022 do TRE/MT, de relatoria do Juiz Jackson Francisco Coleta Coutinho; RRC 0600788-32.2022 do TRE/RN, de relatoria da Juíza Érika de Paiva Duarte Tinoco.

[5] STJ. AgInt no AREsp 1125411 / AL. Rel. Minls Manoel Erhardt. Primeira Turma. Dje 30/06/22.

---

