

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2023

(Do Sr. Sidney Leite)

Altera a Lei Complementar Nº 64, de 18 de maio de 1990, para aprimorar a redação e interpretação da inelegibilidade decorrente da desaprovação de contas em órgãos de controle externo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei complementar aprimora a redação e interpretação da inelegibilidade decorrente da desaprovação de contas em órgãos de controle externo.

Art. 2º A alínea “g)” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.

I -

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável cuja rejeição necessariamente configure ato doloso de improbidade administrativa e que o dolo específico já tenha sido reconhecido em segunda instância de julgamento, 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;” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

A probidade administrativa é componente imprescindível da boa gestão pública e da condução hígida dos negócios do Poder Público. Por essas razões, um sistema de controle externo eficiente é necessário. Entretanto, a lógica da prestação de contas existente no ordenamento jurídico é de difícil compreensão e atendimento pelos gestores. Por vezes, nota-se nas cortes de contas que é presumida a rejeição da conta do gestor, muito em virtude de uma mera ausência documental, sendo que o resultado prático do convênio ou de determinada obra é de fácil constatação pelos órgãos.

Isso ocasiona na imensidão de processos de tomadas de contas em diversos órgãos de controle externo. Tal questão se agrava ainda mais quando se nota a realidade de certas administrações municipais, principalmente acerca de sua gestão documental. Quer dizer, perder algum comprovante de gasto ou empenho, em que pese seja reprovável, não é pouco provável em Municípios cujos processos internos não sejam tão apurados.

Ou seja, não se trata de corrupção, má-fé, desvio de recursos ou dano ao erário de certo convênio ou instrumento cooperativo, mas sim de ausência relativa à gestão dos recursos e seus empregos, que ficam à míngua de documentação. Um prefeito ou secretário, em 4 anos de gestão, celebra inúmeros convênios ou documentos equivalentes e todos estes devem ser minuciosamente comprovados e documentados, sob pena de se instaurar tomada de contas nos órgãos pertinentes.

Isso significa que boa parte do contencioso administrativo decorrente da não comprovação de contas poderia ter sido evitado se os órgãos conferissem a existência de má-fé, desvio de recursos ou atos análogos que pudessem levantar indícios acerca do incorreto emprego de convênio, obra ou ajuste no Município. Além disso, poderia se observar o resultado final prático, ou seja, o fim que almejava o instrumento supostamente descumprido.

Pior ainda é a repercussão eleitoral da não prestação de contas. A princípio a alínea "g" do inciso I do art. 1º da lei da inelegibilidade veda o registro de candidatura daqueles que tiveram contas rejeitadas por irregularidade insanável e



que constitua ato doloso de improbidade administrativa. Esta última parte é a mais relevante, a saber, a necessária configuração do ato doloso de improbidade administrativa. Isso porque nem toda prestação de contas deriva de má-fé, dolo ou fraude, razão pela qual seria prudente aguardar um pronunciamento judicial acerca de sua caracterização jurídica.

Ao menos, este é o raciocínio imediato da leitura do texto frio da lei. Nos tribunais eleitorais, a inelegibilidade decorrente deste dispositivo é verdadeira questão de loteria. Há anos em que qualquer ausência de prestação de contas aos olhos do TSE e dos TREs são considerados atos dolosos de improbidade e outros em que, numa mesma semana, casos análogos possuem entendimentos divergentes.

Veja-se, por exemplo, o RO-EI 0603175, com julgamento em 10.11.2022, no qual o entendimento unânime fora de que o Tribunal Eleitoral pode aferir requisitos mínimos do ato cometido por aquele que quer ver sua candidatura evoluir¹, inclusive desconstituindo o consolidado do processo formulado pelo órgão de controle externo, evadindo-se de suas conclusões². Em julgamento ocorrido no mesmo dia, a conclusão restou diferente,

No RO-EI 060023635, de outro lado, o Tribunal considerou que, no procedimento instaurado pelo tribunal para aferimento da conduta, haveria prejuízo ao Erário e elementos suficientes para caracterizar o dolo genérico, como, no caso concreto, desconto em remuneração de servidores e ausência de recolhimento de valores ao INSS.

Impressiona a dupla conduta do TSE em julgamentos de um mesmo dia, em que, de um lado, pôde-se observar que, mesmo com a ausência da prestação de contas, não haveria dano e, de outro, imputou-se débito à antiga gestora e, por isso,

¹ “Para fins de análise do requisito “irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa”, compete à Justiça Eleitoral aferir elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos públicos em benefício próprio ou de terceiros, dano ao erário, improbidade ou grave afronta aos princípios que regem a Administração Pública.” Recurso Ordinário Eleitoral nº060031754, Acórdão, Min. Benedito Gonçalves, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 10/11/2022.

² “Quanto à decisão proferida pelo órgão competente, é certo que não se assentou a existência de má-fé, desvio de recursos ou concreto dano ao erário quanto à gestão dos recursos do convênio, mas sim a impossibilidade, naquele momento, de identificar seu correto emprego à míngua de documentação.” Recurso Ordinário Eleitoral nº060031754, Acórdão, Min. Benedito Gonçalves, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 10/11/2022.



fica configurado o dolo genérico e a consequente inelegibilidade³. Mais impressionante ainda é quando a nova lei de improbidade exige o dolo específico para caracterização do ato ímprobo e a própria LCP 64/90 detenha a dicção “ato doloso de improbidade”, enquanto a Corte Eleitoral simplesmente denota uma inelegibilidade que impede a concorrência em dois mandatos (oito anos) a partir de “dolo genérico”.

Em demais julgamentos, os entendimentos também são divergentes e contraditórios, onde certos erros contábeis são considerados atos dolosos e outros não. Ocorre que, além do mencionado, não cabe à Corte Eleitoral configurar ou não certa conduta como ato doloso de improbidade administrativa, que não é trabalho desta justiça especializada. Assim, inescapável a atuação legislativa que se intenta, já que assegurar a segurança jurídica nos julgamentos e nos certames eleitorais também é papel do Congresso Nacional.

Na proposta, apenas será aplicada a causa de inelegibilidade em epígrafe para os que perceberam reconhecimento de dolo específico em segunda instância de julgamento, diga-se, onde já se consolidaram os fatos e as provas. Ou seja, o trabalho dos tribunais eleitorais, agora, é mais claro, visto que estes apenas irão conferir se o ato pelo qual se pretende recusar a candidatura já fora consolidado em segunda instância de julgamento sob a alcunha ato doloso de improbidade administrativa, demonstrando-se o dolo específico da conduta.

Com a iniciativa, pretende-se que hajam eleições com paridade e isonomia de forças e candidaturas, pois determinado candidato não pode perceber seu pleito frustrado apenas porque em determinada semana de julgamento o entendimento do Tribunal fora alterado. Assim, solicita-se a aprovação da corrente proposta.

Deputado SIDNEY LEITE

³ “(...) 9. Conforme jurisprudência recente deste Tribunal, “para a configuração da inelegibilidade da alínea g, não se exige dolo específico, mas apenas genérico, que se caracteriza quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais que pautam os gastos públicos” (AgR-RO 0600726-25, rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado no Plenário Virtual em 3.11.2022).10. Analisando o teor do aresto do TCM/PA, procedimento admissível em sede de recurso ordinário e para fins de aferição do elemento subjetivo da conduta, observa-se que, além do reconhecimento de prejuízo ao Erário, há elementos suficientes para caracterização do dolo genérico, dados a gravidade e a dinâmica da prática do ato ensejador da rejeição de contas, o desconto na remuneração de servidores e a ausência de recolhimento dos respectivos valores ao INSS. (...)” Recurso Ordinário Eleitoral nº060023635, Acórdão, Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 10/11/2022.

