
A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Pedro Ângelo Figueirêdo¹

1. Introdução. 2. O Pensamento dos Tribunais. 3. As Novas Decisões do TCM-CE.

INTRODUÇÃO

A probidade na Administração Pública tem sido, nos dias atuais, exigência maior da sociedade a qual, a medida que o discernimento se difunde nos locais mais distantes e nas camadas mais humildes da população, contemporiza menos com o mau administrador.

Os Tribunais de Contas, guardiões das contas públicas, têm inarredável papel no combate a corrupção e a má aplicação dos recursos do povo. É, nesse contexto, que compete-lhe, em apoio à Justiça Eleitoral, investigar, apurar e declarar a **irregularidade insanável** que tem a **marca da improbidade administrativa**, de responsabilidade do Agente Público, seja por ação ou omissão, culpa ou dolo.

Cumprindo esta sua parte, têm as Cortes de Contas prestado inestimável colaboração ao Judiciário, a quem compete, com exclusividade, dizer sobre a **inelegibilidade** do Agente e das demais sanções a ele aplicáveis.

Na execução desse mister, temos que as decisões dos Tribunais de Contas **devem conter**, de modo expresse, sempre que concluírem pela existência de irregularidade insanável, tipificável como improbidade administrativa:

- a) A indicação do ato, cuja prática configura improbidade (*imputatio facti*);
- b) O enquadramento desse ato na Lei 8.429/92 (*imputatio juris*);
- c) A conclusão de que tal ato consubstancia irregularidade insanável, com a marca da improbidade administrativa;
- d) A inclusão do nome do Administrador em lista específica, a ser enviada ao Procurador Regional Eleitoral e ao TRE, para exame da inelegibilidade.

Mas, o que é improbidade administrativa? Quem a define em tese?

A Constituição Federal de 1988, ao tratar das inelegibilidades no § 9º do seu art. 14, diz que “*lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade*”. E já no artigo seguinte, 15, inciso V, prevê a “*perda dos direitos políticos por improbidade administrativa prevista no art. 37, § 4º*”. E finalmente, no art. 37, § 4º,

1. Conselheiro do TCM-CE, foi Procurador-Geral do MPE naquela Corte, Advogado da Justiça Militar Estadual, Presidente da Comissão de Ética da OAB-CE, e advogado militante durante 25 anos.

fixa 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”.

Como se vê, a Carta Magna remeteu à lei, o conceito de improbidade.

Dois anos depois, em 1990, surgiu a Lei Complementar 64/90, conhecida como “Lei das Inelegibilidades”, a qual, embora disciplinando os casos em que o cidadão seria inelegível, não trouxe a definição do que seja improbidade administrativa. Contudo, referido cânone legou-nos, no seu art. 1º, letra **g**, a regra:

“ Os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas **rejeitadas por irregularidades insanáveis** e por decisão **irrecorrível** do Órgão Competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário para as eleições que se realizarem nos 5 anos seguintes, contados a partir da data da decisão.”

De igual modo, esta Lei Complementar não trouxe o conceito de improbidade, limitando-se a dizer que seriam inelegíveis, dentre outros, aqueles que tivessem suas contas rejeitadas por irregularidade insanável face decisão irrecorrível dos Tribunais de Contas.

Somente quatro anos após a Constituição, a Lei 8.429/92, conhecida como “Lei das Improbidades Administrativas”, veio **disciplinar** o que é improbidade.

Basicamente, podemos dizer que ela as classifica em três tipos:

- a) aquelas em que o Agente **aufere** qualquer espécie de vantagem patrimonial indevida (art.9º);
- b) as que ensejam **perda** patrimonial, **desvio**, **apropriação** ou **dilapidação** dos bens públicos (art. 10);
- c) as que violam os **deveres** de **honestidade**, **legalidade** e **lealdade** às Instituições Públicas (art. 11).

O sujeito ativo é qualquer Agente Público, servidor ou não, basta exercer cargo, emprego ou mandato.

Waldo Fázio Júnior e outros, no livro “IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA”, ed. Brasília Jurídica, doutrina:

De forma geral, a improbidade administrativa não reclama tanta elaboração para que seja reconhecida. **Estará caracterizada** sempre que a conduta administrativa contrastar qualquer dos princípios fixados no art. 37, caput da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), **independentemente** da geração de **efetivo prejuízo** ao erário.

O diploma legal em tela (a lei 8.429/92) divide e define, exemplificativamente, os atos de improbidade administrativa em três categorias:

- a) os que importam enriquecimento ilícito do agente público (art.9º), acarretem ou não lesão ao erário.
- b) os efetivamente lesivos ao erário (art. 10);

c) os que atentam contra os princípios da Administração (art.11), acarretem ou não lesão ao erário ou enriquecimento ilícito.

Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, o agente fica sujeito, em todos eles à perda da função pública e suspensão dos direitos políticos (8/10 anos, 5/8 e 3/5, respectivamente).

Nunca é demais lembrar que as hipóteses trazidas nos vários incisos dos mencionados artigos 9, 10 e 11 da referida lei, são meramente *exemplificativas*, não esgotando o rol das possibilidades. **A regra geral está no caput** de cada um desses três dispositivos.

O PENSAMENTO DOS TRIBUNAIS

A respeito de **irregularidade insanável**, o Colendo TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, já assentou que a mera falha formal, **não** pode ser traduzida como **improbidade**.

Rec. 9697-MT-set.92- Min. Carlos Velloso-pág. 66 Supl. Leg. Eleitoral, ed.1996-Assemb.Leg.Ce.

Rec. 11.976-MG- jul.94-Min.Fláquer Scartezzini- pág. 73, idem idem.

Rec. 12.138-SP-Ago.94-Min.Marco Aurélio - pág. 77, idem idem.

Também já fixou aquele Sodalício que o fato do Agente imputado **haver recolhido** os valores aos cofres públicos, **não é o suficiente** para afastar a inelegibilidade (*Rec. 12.070-PA-Ago.94-Min. Fláquer Scartezzini - pág. 74, ob. cit.*).

Ainda sobre o conceito de **irregularidade insanável**, veja-se trecho do voto do MIN. PÁDUA RIBEIRO no acórdão 11.978-Recurso-classe 4-Belo Horizonte-MG:

A impugnação à candidatura apresentada pelo Dr. Procurador Regional Eleitoral está fundamentada em vários fatos apontados no parecer do Tribunal de Contas. E esse parecer elenca a prática de despesas sem empenho prévio, realização de despesas sem licitação, contrariando os termos dos Decs-Lei 200/67 e 2.300, a concessão de ajuda de custos de forma irregular e a remuneração de agentes públicos também sem previsão legal.

Todas essas irregularidades administrativas são DECLARADAMENTE INSANÁVEIS, e, ainda que o Prefeito municipal promovesse o ressarcimento aos cofres públicos de tais despesas ilegais, estaria em falta com os termos da lei, por ter contrariado, durante a sua gestão, os expressos mandamentos legais que regem a realização das despesas orçamentárias”.

-RJTSE jul/set-95, vol.6 pág.247.

Na mesma linha, o MIN. FLAQUER SCARTEZZINI, no acórdão 11.976, in RJTSE, vol. 6 nº3 pág. 233/4:

... identificando irregularidades no balanço financeiro (erro de classificação do repasse à Câmara Municipal, considerado como despesa extra-orçamentária,

quando o correto é orçamentária); na aplicação, em percentual inferior ao mínimo exigido, das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento de ensino; realização de compras, obras e serviços sem observância ao princípio da licitação; pagamento de juros sobre saldo devedor bancário e por atraso no pagamento de duplicatas, notas fiscais e juros de arrecadação de FGTS e IAPAS; saldos bancários negativos, quando a Prefeitura realizava aplicações financeiras; realização de despesas sem o acompanhamento das respectivas notas fiscais; realização de despesas classificadas em desacordo com a lei orçamentária; realização de despesas referentes a pagamento de salários em acúmulo de cargos e funções públicas.

Tais irregularidades, ao contrário do que sustenta o recorrente, NÃO PODEM SER CARACTERIZADAS COMO MERAS IRREGULARIDADES FORMAIS, consubstanciando, sim, **à exceção das duas primeiras**, a IRREGULARIDADE INSANÁVEL a que alude a alínea **g** do inciso I, do art. 1º da LC 64/90, **na inteligência que lhe empresta esse Colendo Tribunal Superior Eleitoral.**”

-RJTSE, jul/set 95, vol. 6/233-4.

Com relação à improbidade administrativa, o nosso valoroso Tribunal Regional Eleitoral, há expressado, em vários de seus acórdãos, que deixa de declará-la porque muitas decisões das Cortes de Contas (TCU, TCM, etc), que embasam as impugnações ou recursos do Ministério Público Eleitoral, não atestam, de modo expresse, a existência da irregularidade insanável, utilizando, ao mais das vezes, do termo “falhas”, o que o leva a entender como irregularidades meramente formais.

É o que se vê da ementa abaixo, da lavra do emin. Des. Stênio Linhares, no processo nº 96.01.2271, julgado em 15-8-96:

Se o parecer do Órgão Técnico não qualifica de insanáveis as irregularidades determinantes da rejeição das contas, não incide sobre a pessoa do administrador a inelegibilidade prevista na letra “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/90. (precedente do TSE; acórdão 11.973, rel. Min. Pádua Ribeiro).

Recurso provido, para determinar-se o registro da candidatura do recorrente. Em acórdão paradigma, oriundo de Pacajus-Ce, esse mesmo Des. Relator escreveu no corpo do seu voto:

A documentação encontrável nos autos descobre que o CCM efetivamente emitiu parecer desfavorável à gestão financeira do Legislativo de Pacajus, correspondente ao exercício 1991, porque detectou “irregularidades” na prestação de contas de responsabilidade do recorrente. Essa mesma documentação evidencia, porém, que o órgão técnico não imputou nota de improbidade ao administrador, embora tenha determinado quantitativo que considerou devido a título de imposto de renda não retido na fonte e de parcelas de subsídios pagas a mais aos Vereadores da casa.

No processo 96.01.2475 - TRE-Ce, contra o ex-Presidente da Câmara Municipal de Ipaumirim, disse esse mesmo Des. Relator:

Os documentos de fls. 15 usque 21 dos autos descobrem que o CCM efetivamente emitiu parecer desfavorável à gestão financeira do Legislativo de Ipaumirim, exercício de 1990, porque detectou “irregularidade do recorrente. Essa mesma documentação evidencia, porém, que o órgão técnico não imputou nota de improbidade ao administrador, no caso o recorrente, embora tenha determinado o “recolhimento” (recolhimento, note-se; não ressarcimento), de determinado quantitativo, que considerou devido a título de imposto de renda não retido na fonte.

Ao se referir às “irregularidades” determinantes da rejeição das contas, o CCM não qualificou de insanáveis. Essa particularidade tem notável relevância no caso sub examine”.

Em recente e rumoroso caso julgado pelo TRE-Ce no último pleito -proc.11020-classe 33-, relator o Juiz ARÍSIO LOPES, consta na ementa:

-Registro de candidatura. Impugnação. Rejeição de contas pelo Tribunal de Contas dos Municípios. Inexistência de pecha de improbidade ou de irregularidades insanáveis.

-Se o parecer do órgão técnico não qualifica de insanáveis as irregularidades determinantes das contas, não incide sobre a pessoa do administrador a inelegibilidade prevista na letra “g” do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar 64/90 - (precedentes: TRE, ac. 96012475 e 96012756, rel. Des. Stênio Linhares; TSE, acórdão 11.973, rel. Min. Pádua Ribeiro).

-Impugnação rejeitada, para determinar-se o registro da candidatura do impugnado.

No corpo do acórdão, que é recentíssimo (03-8-98), lê-se:

No caso presente, porém, a simples leitura do parecer do Tribunal de Contas dos Municípios denota que nenhuma das irregularidades aí relacionadas, como determinantes da rejeição das contas em comento, foi qualificada de insanável.

...

... o Tribunal de Contas dos Municípios, ao expedir a Deliberação 18.424/95, limitou-se a pronunciar, verbis: “Ementa: Emite Parecer Prévio Desfavorável, considerando irregulares as contas da Câmara Municipal de Acopiara, exercício de 1993”.

...

... não foram glosadas com a pecha de improbidade nem com a de conterem irregularidades insanáveis. Bem por isso estou ...

... mas não as distinguiu o órgão fiscalizador como insanáveis, ou não, cingindo-se a atestar ...

...Enfim, inexistente, como demonstrado, no parecer do TCM notas de improbidade ou vícios insanáveis nas contas relativas ...

A tão prolapada decisão da lavra do emin. Min. PÁDUA RIBEIRO, tem a seguinte ementa:

“SE O TRIBUNAL DE CONTAS CINGIU-SE A DECLARAR IRREGULARES AS CONTAS NÃO EXSURGINDO DOLO OU FRAUDE A VICIAR A CANDIDATURA, NÃO HÁ LUGAR PARA A INELEGIBILIDADE ENSEJADORA DO INDEFERIMENTO DO REGISTRO”.

-Rec. Ordinário 11.973-PA, acórdão 11.973 de 26-7-94 Min. PÁDUA RIBEIRO.

Verifica-se, de logo, que a decisão do TSE reiteradamente aludida, parte do princípio de que o Tribunal de Contas **não encontrou dolo nem fraude**, mas tão só irregularidade formal.

AS NOVAS DECISÕES DO TCM-CE.

Para estancar a motivação alegada, o Eg. Tribunal de Contas dos Municípios, após debater o assunto em sessão administrativa do Pleno, passou a motivar e fundamentar seus acórdãos de modo **mais expressos**, detalhando o fato e fazendo o seu devido enquadramento na Lei 8.429/92.

Como exemplo, podemos citar a decisão pioneira, da lavra do zeloso Cons. Relator ANTÔNIO TAVARES, processo nº 3.681/98 - Prestação de Contas da Prefeitura de Acarape, exercício 1995, julgado em 25-08-98, além dos seguintes processos, dentre outros:

1. Proc. nº 2.718/94-Rel. Cons. Eufrasino Neto - Prestação de Contas Prefeitura de Tauá-1993.
2. Proc. nº 3.219/97-Rel. Cons. Luiz Sérgio - Prestação de Contas da Câmara de Umirim-1995.

Por fim, resta-nos trazer a colação voto lapidar do culto **MIN. PEDRO ACIOLI**, no processo 8936-classe 4-RJ, julgado em 31-8-90, no qual sua Excelência **traça**, com precisão, a **competência das Cortes de Contas** para o exame das irregularidades nas contas públicas:

Inelegibilidade. Arguição de inconstitucionalidade. LC 64/90, art. 1º, I, letra g. Constituição, art. 14, § 9º e art. 16. Prestação de contas. Julgamento. Parecer prévio. Irregularidades sanáveis e insanáveis.

Na prestação de contas, o Tribunal competente ao julgá-las ou ao emitir o parecer prévio dirá das irregularidades sanáveis, quando mandará supri-las, e das insanáveis, quando determinará as providências cabíveis.

Recurso provido.

-in RJTSE, jul/set.91, págs. 176/180.

E no trecho do acórdão supra o emin. Min. Relator, assenta, com exatidão, ser o Tribunal de Contas o único competente para dizer se a rejeição foi por irregularidade insanável ou não:

Assim, entendo que **somente** o Tribunal de Contas é quem pode dizer se as contas foram rejeitadas em face de irregularidades insanáveis (graves) ou não, as irregularidades em que se ateve o Tribunal de Contas para rejeitar as contas do recorrente.

-ob.cit, pág.180.

