

Douglas Ibarra: O dolo específico em improbidade administrativa

Até novembro de 2022, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral era pacífica de que, "*para fim da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90, não se exige dolo específico, mas apenas dolo genérico, que se caracteriza quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos dos atos públicos*" [\[1\]](#).



Contudo, a partir da sessão de julgamento do dia 10/11/2022,

o TSE enfrentou a temática a partir das mudanças advindas com Lei nº 14.230/2021, que trouxe alterações substanciais para a matéria de improbidade administrativa, ocasião em que a corte deliberou que, mesmo que o agente público não seja ordenador de despesas — função meramente formal —, é possível que ele responda por improbidade administrativa, e por isso mesmo, incorra em inelegibilidade, sem prejuízo de uma análise percuciente do caso concreto [\[2\]](#).

Na mesma assentada, ficou patente a necessidade de uma análise aprofundada do caso concreto, a fim de se averiguar, efetivamente, a métrica do dolo específico, que, naquele caso em julgamento, não se evidenciou, mesmo reconhecendo-se que, até aquele momento, o TSE ainda não possuía jurisprudência consolidada a respeito, notadamente a partir da nova lei de improbidade administrativa.

A matéria evoluiu de forma substancial na sessão plenária do dia 22/11/2022 [\[3\]](#), hipótese em que, mesmo o TRE-SC não tendo apreciado a matéria a dizer com *dolo específico* na forma da nova lei de improbidade administrativa — que, na ocasião, ressaltou apenas a jurisprudência então reinante em torno do *dolo genérico* —, o TSE analisou a matéria, dada a ampla devolutividade do recurso ordinário eleitoral, evoluindo para assentar que, na hipótese de omissão de prestação de contas e não comprovação do uso do recurso público — em julgamentos do Tribunal de Contas da União —, inclusive com pagamento de débito e multa, manifesta é a finalidade do agente em vulnerar os cofres públicos, restando clarividente, por isso mesmo, a hipótese de dolo específico, nos termos da nova lei de improbidade.



Neste último julgado, em resumo, o eminente relator destacou que: 1) não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade (Súmula TSE n. 41); 2) não obstante o silêncio da corte regional sobre o dolo específico, a ampla devolutividade do recurso ordinário permite a apreciação da matéria pelo TSE; e 3) é imprescindível uma análise aprofundada do acórdão do TCU, a permitir a conformação do caso concreto à métrica do dolo específico.

Nesse contexto, as teses de imperícia técnica ou mera falta de diligência, que usualmente são sustentadas em prol de candidatos que são reputados inelegíveis em virtude da desaprovação das contas pelo TCU, não se mostraram subsistentes para TSE, especialmente nos casos em que não há nenhuma comprovação do destino dos recursos públicos envolvidos. Segundo a Corte Eleitoral, esses casos não retratam uma mera assunção de um risco pelo gestor, tendo em vista o dever de tratar coisa pública com transparência e eficiência.

De fato, a prestação de contas é o pilar principal, é a regra, de toda e qualquer execução de um convênio, por exemplo. Não é um aspecto marginal, suscetível eventualmente a uma ponderação sobre eventuais irregularidades ou inaptidão do gestor. A prestação de contas é o núcleo duro da execução de convênios, notadamente aqueles que envolvem valores expressivos, sendo despicienda, na linha do que decidiu o TSE, qualquer nota de malversação, desvio ou locupletamento ilícito pelo TCU, para que se evidencie o dolo específico. Afinal, a falta de prestação de contas — casuisticamente verificável —, por si só, tem o condão de ensejar o reconhecimento de ato doloso de improbidade, considerando os matizes do caso concreto.

Assim, se de um lado não é factível a responsabilidade objetiva em matéria de improbidade administrativa, de outro existe a possibilidade de um ato de improbidade atentatório, na forma do artigo 11, VI, da lei de regência, pautado na voluntariedade e consciência do agente em não prestar contas, e na ausência de comprovação do uso de recursos públicos, a denotar, com substância, o dolo específico do agente.

Logo, o TSE, em mais de uma oportunidade, já apresentou um importante vetor jurisprudencial em torno das mudanças advindas da Lei nº 14.230/2021, em face da jurisprudência da corte em matéria de inelegibilidades, o que demonstra um esforço hermenêutico da corte em compatibilizar a nova lei de improbidade com a lei de inelegibilidades, sem esvaziar a normatividade da famigerada "alínea g", do artigo 1, inciso I, da Lei n. 64/90.

[1] Nesse sentido, REspE nº 060015086, acórdão, relator(a) min. Luis Felipe Salomão, publicado em sessão, data 12/11/2020.

[2] RO 060104626/RECIFE-PE, de relatoria do min. Ricardo Lewandowski.



[3] RO 060076575/FLORIANÓPOLIS-SC, de relatoria do min. Carlos Horbach.