



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO Nº 0600769-92.2018.6.19.0000 – RIO DE JANEIRO – RIO DE JANEIRO

Relator: Ministro Edson Fachin

Agravante: José Camilo Zito dos Santos Filho

Advogados: Anderson de Oliveira Alarcon – OAB: 37270/DF e outros

Agravado: Ministério Público Eleitoral

ELEIÇÕES 2018. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. INDEFERIMENTO. REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCE/RJ. AFERIÇÃO DAS CAUSAS DE INELEGIBILIDADE A CADA ELEIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE COISA JULGADA OU DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 1º E 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EMISSÃO DE ALERTA, PELA CORTE DE CONTAS, NO EXERCÍCIO ANTERIOR. INÉRCIA DO GESTOR. CONFIGURAÇÃO DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INSANABILIDADE. HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, “g”, DA LC Nº 64/1990. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO .

1- A decisão proferida em ação de impugnação ao registro de candidatura, afastando a incidência de inelegibilidade, tem eficácia restrita àquele pleito e não produz os efeitos exógenos da coisa julgada para eleições posteriores. Precedentes.

2- O art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990 exige, para a sua configuração, a presença dos seguintes requisitos: exercício de cargos ou funções públicas; rejeição das contas pelo órgão competente; insanabilidade da irregularidade verificada; ato doloso de improbidade administrativa; irrecorribilidade do pronunciamento de desaprovação das contas e inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto de rejeição das contas.



3- A inércia do gestor público em reduzir o déficit público, apesar de emitido alerta pelo Tribunal de Contas, evidencia o descumprimento deliberado das obrigações constitucionais e legais que lhes eram impostas e consubstancia irregularidade insanável em suas contas que caracteriza ato doloso de improbidade administrativa.

4- A existência de contratos assinados e despesas decorrentes de empenhos emitidos nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor público, sem suficiente disponibilidade de caixa, indica a existência de irregularidade insanável em suas contas que caracteriza ato doloso de improbidade administrativa.

5- O descumprimento dos arts. 1º, § 1º e 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, que, juntamente com os demais requisitos identificados, atrai a causa de inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990.

6- Agravo regimental a que se nega provimento.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Brasília, 19 de dezembro de 2018.

MINISTRO EDSON FACHIN – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhora Ministra, trata-se de agravo interno interposto por José Camilo Zito dos Santos Filho visando à reforma da decisão monocrática que negou seguimento ao recurso por ele interposto contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro que indeferiu o seu pedido de registro de candidatura ao cargo de Deputado Estadual nas eleições de 2018, com fundamento na incidência de causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

A decisão recebeu a seguinte ementa (ID 515657):

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. INDEFERIMENTO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, “g”, DA LC Nº 64/1990. REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCE/RJ. CAUSAS DE INELEGIBILIDADE. AFERIÇÃO A CADA ELEIÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE COISA JULGADA OU DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 1º E 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EMISSÃO DE ALERTA, PELA CORTE DE CONTAS, NO EXERCÍCIO ANTERIOR. INÉRCIA DO GESTOR. CONFIGURAÇÃO DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INSANABILIDADE. PRECEDENTES. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.



Inicialmente, o agravante alega que a causa de inelegibilidade do art. 1º, I, *g*, da Lei nº 64/1990 foi discutida nos autos do RCand nº 351-48.2014.6.19.0000 sob a óptica da mesma desaprovação contábil trazida à discussão, ocasião em que o TRE/RJ, por unanimidade, entendeu que as irregularidades apontadas pelo TCE/RJ não configuravam ato doloso de improbidade administrativa e deferiu o seu registro para o cargo de Deputado Estadual nas eleições de 2014, sendo tal decisão mantida pelo TSE em sede de recurso ordinário.

Por essa razão, sustenta que, ainda que não se possa falar em coisa julgada ou direito adquirido, há afronta ao art. 926 do CPC (“*Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente*”), arguindo ser incoerente nova decisão diametralmente oposta sem qualquer alteração fática ou jurídica capaz de superar a decisão dos autos do RO nº 351-48.

Quanto à questão de fundo, afirma que:

(i) o déficit financeiro apontado no exercício de 2011 perfaz inconformidade contábil e sanável que não configura ato doloso de improbidade administrativa, inexistindo, no parecer do TCE/RJ, menção à qualquer irresponsabilidade fiscal por parte do Executivo Municipal no exercício de 2011/2012. Reforça que o mero descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal é inapto, por si só, a atrair a causa de inelegibilidade em comento;

(ii) houve redução do montante do déficit de 2011 para 2012, o que denota que o recorrente tomou medidas na intenção de sanar o problema, afastando o caráter insanável da irregularidade;

(iii) diferente do que consta na decisão monocrática, não houve alerta da Corte de Contas, e sim recomendação acerca do déficit financeiro, em 27.9.2012, sem tempo hábil ao saneamento da irregularidade;

(iv) inexistiu assunção de obrigação ou despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato, uma vez que as despesas haviam sido autorizadas, homologadas e empenhadas antes do período restritivo, ocorrendo apenas a complementação das notas de empenho, consubstanciando equívoco meramente formal – expedição de notas *a posteriori* –, não se amoldando a situação ao art. 42 da LRF, e sim a déficit orçamentário que, conforme já argumentado anteriormente, não perfaz irregularidade insanável, tampouco ato doloso de improbidade administrativa;

(v) não foram propostas ações penais ou ações civis públicas por eventual ato de improbidade.

Pugna, ao final, pelo “*CONHECIMENTO do presente Agravamento Regimental, e o PROVIMENTO da irresignação, de modo que, reformada a v. decisão monocrática agravada, seja PROVIDO o Recurso Ordinário de fundo e, com isso, seja, enfim, julgada IMPROCEDENTE a AIRC, com final DEFERIMENTO do Registro de Candidatura em voga*” (ID 434611, fl. 33).

Contrarrazões apresentadas (ID 1144238).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Senhora Presidente, o agravo interno não comporta provimento.

Busca o agravante reformar decisão monocrática na qual foi negado seguimento ao recurso ordinário, mantendo-se o indeferimento do seu registro de candidatura ao cargo de Deputado Estadual nas eleições de 2018, por entender que restou configurada a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC nº 64/1990, nos seguintes termos (ID 515657):

[...]

O recurso ordinário não admite provimento.



Busca o recorrente reformar acórdão do TRE/RJ que, ao analisar a impugnação ao pedido de registro de candidatura de José Camilo Zito dos Santos Filho ao cargo de Deputado Estadual nas eleições de 2018, entendeu configurada a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, 'g', da LC nº 64/1990, por constar dos autos que 'o impugnado, na qualidade de Prefeito do Município de Duque de Caxias, teve contra si contas julgadas irregulares, referentes ao exercício financeiro de 2012, pela respectiva Câmara Municipal, por meio do Decreto Legislativo n.º 823/14, no qual acolheu-se parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (Processo n.º 209.014-9/13) (ID 434547). Confira-se:

'Inicialmente, cumpre examinar a Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura (AIRC) proposta pela d. Procuradoria Regional Eleitoral, na medida em que esta possui natureza dúplice quanto ao Requerimento de Registro efetivado pelo pretense candidato.

Desta feita, segundo consta dos autos o impugnado, na qualidade de Prefeito do Município de Duque de Caxias, teve contra si contas julgadas irregulares, referentes ao exercício financeiro de 2012, pela respectiva Câmara Municipal, por meio do Decreto Legislativo n.º 823/14, no qual acolheu-se parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (Processo n.º 209.014-9/13).

Segundo afirma o *parquet*, o impugnado, no exercício financeiro de 2011, apresentou déficit financeiro que, em 2012, término do mandato, culminou com o montante de R\$ 41.016.179,35, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do artigo 1º, §1º, da Lei Complementar n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ainda, o impugnado teria deixado de observar o equilíbrio financeiro das contas municipais, em cumprimento ao disposto no artigo 1º da mesma lei, tendo desobedecido, ademais, o artigo 42 do diploma da responsabilidade fiscal, pois teria assumido, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigação de despesa que não poderia cumprir integralmente no mesmo exercício financeiro, o que gerou, em 31.12.2012, uma insuficiência de caixa de R\$ 43.827.159,19.

Em sua contestação, por sua vez, sustenta o impugnado como principal linha defensiva o deferimento de seu registro de candidatura nas eleições de 2014, quando restou superada, por esta corte, a mesma desaprovação de contas objeto da insurgência do Ministério Público Eleitoral.

Quanto a este ponto, forçoso rememorar pacífico entendimento do E. Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferidas a cada pleito, não havendo direito adquirido a candidatura em razão de eventual deferimento de registro em eleição anterior (Recurso Especial Eleitoral nº 13189, Acórdão, Relator(a) Min. Fátima Nancy Andrighi, Publicação:PSESS - Publicado em Sessão, Data 04/10/2012).

Nesse sentido:

'AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2012. VEREADOR. LC 135/2010. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO STF. DECISÃO DE MÉRITO. EFEITO VINCULANTE. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, "O", DA LC 64/90. DEMISSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO. NÃO PROVIMENTO.



No julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578, o STF assentou que a aplicação das causas de inelegibilidade instituídas ou alteradas pela LC 135/2010 com a consideração de fatos anteriores à sua vigência não viola a Constituição Federal.

As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário, incluindo-se esta Justiça Especializada, conforme dispõe o art. 102, § 2º, da CF/88.

Na espécie, o agravante foi demitido do serviço público em decorrência de processo administrativo disciplinar, não havendo decisão judicial que tenha suspenso ou anulado o ato demissório. Desse modo, o indeferimento do seu pedido de registro de candidatura deve ser mantido por incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, o, da LC 64/90.

As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferidas a cada pleito, não havendo direito adquirido a candidatura em razão de eventual deferimento de registro em eleição anterior. Precedente.

Agravo regimental não provido'.

(Recurso Especial Eleitoral nº 13189, Acórdão, Relator(a) Min. Fátima Nancy Andriahi, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 04/10/2012)

Superado esse obstáculo preliminar, é cediço que os chefes do Poder Executivo, em quaisquer esferas, têm suas contas de governo apreciadas e julgadas pela respectiva Casa Legislativa. Em relação ao chefe do Poder Executivo Municipal, a Constituição também estabelece que o parecer prévio, emitido pelo órgão de contas só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal (art. 31, §2º, da Constituição).

No caso dos autos, foi editado o necessário Decreto Legislativo pelo órgão constitucionalmente competente, pelo que se superam os requisitos iniciais relativos ao título de rejeição das contas.

Quanto aos demais requisitos legais atinentes à inelegibilidade prevista na alínea "g" do artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 64/90, o Tribunal Superior Eleitoral estabelece que estarão eles presentes quando:

'ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO.CARGO DE VEREADOR. REJEIÇÃO DAS CONTAS. VIOLAÇÃO À LEI DE LICITAÇÕES E À CONSTITUIÇÃO FEDERAL.IRREGULARIDADES INSANÁVEIS. ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, § 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR N° 64/90. MERA REITERAÇÃO DAS RAZÕES APRESENTADAS NO RECURSO ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 26 DO TSE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. O art. 1º, inciso I, alínea g, do Estatuto das Inelegibilidades reclama, para a sua caracterização, o preenchimento, cumulativo, dos seguintes pressupostos fático-jurídicos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento que desaprovava; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas.



2. In casu, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, após debruçar-se sobre o arcabouço fático-probatório, assentou que as irregularidades apuradas na prestação de contas (inspeção ordinária convertida em tomada de contas especial pelo TCE/RJ) do Recorrente (exercício financeiro de 2008 ? período em que era Presidente da Câmara Municipal de Quissamã) consubstanciaram atos dolosos de improbidade, uma vez que possuíam um viés de improbidade e causaram lesão ao erário; b. Todo o conjunto de irregularidades apuradas evidencia, de forma inconteste e cabal, que as conclusões constantes do aresto prolatado pela Corte Regional Eleitoral são irresponsáveis. Os aludidos vícios demonstram que o Agravante assumiu os riscos dessas práticas, ante o descumprimento deliberado das obrigações constitucionais e legais que lhe eram impostas; c. Com efeito, a inelegibilidade descrita no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, se aperfeiçoa não apenas com o dolo específico, mas também com o dolo genérico, que se caracteriza quando o administrador assume os riscos de não atender os comandos constitucionais e legais, que vinculam a Administração Pública.

3. As razões veiculadas no regimental consistem na mera reiteração das teses apresentadas no recurso especial, de modo que o Ano 2018, Número 100 Brasília, terça-feira, 22 de maio de 2018 Página 47 Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Documento assinado digitalmente conforme MP n. 2.200-2/2001, de 24.8.2001, que institui a Infra estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, podendo ser acessado no endereço eletrônico <http://www.tse.jus.br> reforço da argumentação não é capaz de afastar os fundamentos da decisão agravada, o que atrai a incidência do Enunciado da Súmula nº 26 do TSE.

4. Agravo regimental desprovido'.

(Recurso Especial Eleitoral nº 13008, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação:DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 100, Data 22/05/2018, Página 46/47)

Quanto ao exercício de função pública e a rejeição das contas pelo órgão competente, tais exigências já foram devidamente abordadas, não se fazendo necessário maiores digressões a seu respeito.

No que toca à insanabilidade das irregularidades, bem salientou a d. Procuradoria Regional Eleitoral que a inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal consiste, na visão do E. Tribunal Superior Eleitoral, em irregularidade insanável, apta a ensejar a inelegibilidade de que trata o artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar n.º 64/90.

Em consulta à jurisprudência do E. Tribunal Superior Eleitoral, de fato, encontram-se diversos precedentes segundo os quais *'o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal são irregularidades insanáveis e constituem, em tese, ato doloso de improbidade administrativa, que ensejam a incidência da inelegibilidade descrita no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90* (Recurso Especial Eleitoral nº 29217, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 28/11/2016).

Confira-se, ainda, outro precedente na mesma linha:

'ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO (COLIGAÇÃO FAZENDO O BEM, SEM OLHAR A QUEM! - SD/PSD/PPS /PSDB). INDEFERIDO. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. NÃO REALIZAÇÃO DE GASTO MÍNIMO COM EDUCAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. VÍCIOS



INSANÁVEIS QUE CONFIGURAM ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. AUSENTE PROVIMENTO JUDICIAL SUSPENSIVO.

1. Contra acórdão do TRE/SP, pelo qual mantido o indeferimento do seu pedido de registro de candidatura ao cargo de Prefeito do Município de Mombuca/SP nas Eleições de 2016 - ante a incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990 - interpôs recurso especial Marcos Antônio Poletti, ora agravante.

2. O recurso especial teve seguimento negado pela Min. Luciana Lóssio - relatora original do feito - pelos seguintes fundamentos: (i) inexistência de vício de fundamentação no acórdão regional, enfrentadas todas as teses relevantes ao desfecho da causa; ii) o acórdão recorrido está em harmonia com a orientação deste Tribunal Superior, no sentido de que algumas das irregularidades apontadas no decreto expedido pela Câmara Municipal podem ser enquadradas como vícios insanáveis que configuram atos dolosos de improbidade administrativa, a atrair, por si só, a incidência da cláusula de inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990; (iii) 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 nº 41 do TSE); e iv) ausência de prequestionamento com relação à violação do art. 313, V, a, do CPC/2015, e ainda que ultrapassado tal óbice, inviável a desconstituição da inelegibilidade atribuída ao candidato, face à ausência de decisão judicial que suspenda ou anule a rejeição das contas, insuficiente o mero ajuizamento da ação anulatória.

Do não provimento do Agravo

3. O simples ajuizamento de ação anulatória na Justiça Comum não repercute na Justiça Eleitoral, quando ausente provimento acautelatório suspendendo a decisão causadora da inelegibilidade ou sentença determinando sua invalidação.

4. Cabe à Justiça Eleitoral, rejeitadas as contas, proceder ao enquadramento das irregularidades como insanáveis ou não e verificar se constituem ato doloso de improbidade administrativa, não lhe competindo, todavia, a análise do acerto ou desacerto da decisão da Corte de Contas. Precedentes.

5. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, i) o repasse à educação abaixo do percentual mínimo exigido constitucionalmente e ii) a desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal constituem irregularidades insanáveis configuradoras de ato doloso de improbidade administrativa.

6. Ir além do contido no acórdão recorrido, para buscar no julgamento das contas eventuais detalhes que supostamente possam afastar esta conclusão, implicaria o procedimento de reexame de fatos e provas, vedado nesta sede a teor do que dispõe a Súmula nº 24/TSE.

7. Este Tribunal Superior tem decidido que o dolo é elemento subjetivo inerente à atuação vinculada do administrador público aos princípios e normas legais e constitucionais, suficiente o dolo genérico (AgR-REspe nº 5408/SP, Rel. Ministro Heman Benjamin, PSESS 6.12.2016).

8. A teor da Súmula nº 41/TSE, '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'.



9. Aplicável, quanto ao dissenso jurisprudencial, a Súmula nº 30/TSE: "Não se conhece de recurso especial eleitoral por dissídio jurisprudencial, quando a decisão recorrida estiver em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Agravo regimental conhecido e não provido".

(Recurso Especial Eleitoral nº 15243, Acórdão, Relator(a) Min. ROSA WEBER, Publicação:DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 94, Data 16/05/2017, Página 89-90)

De fato, rezam os artigos 1º e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal que 'a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar' e que 'é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito'.

Assim, conforme o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (fls. 36 do ID 46551), concluiu-se que 'o município de Duque de Caxias não alcançou o equilíbrio financeiro no final do mandato, não sendo observado o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00'.

No mesmo documento (fls. 51 do ID 46551), restou consignado que o gestor municipal 'quanto ao limite de aplicação de 5% da receita de impostos e transferências de impostos na Educação Especial, estabelecido na Lei Orgânica do Município – LOM, que o município não cumpriu o limite estabelecido no artigo 94, §2º, da LOM, tendo em vista que aplicou apenas 0,44% dos recursos'.

Além disso, o demonstrativo de fls. 88 do ID 46551 informa que apurou-se insuficiência de caixa no valor de R\$ 43.827.159,19, o que ensejou a conclusão do órgão de contas pela não observância do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 pelo Poder Executivo, sendo este um dos motivos para o parecer prévio contrário.

É certo que o descumprimento do artigo 94, §2º, da Lei Orgânica Municipal foi considerado apenas impropriedade (fls. 105 do ID 46551 – IMPROPRIEDADE N.º 22), não ocorrendo o mesmo, no entanto, em relação aos outros dois pontos mencionados, tidos pelo órgão de contas como irregularidades.

O que se nota, portanto, é que o requisito referente à insanabilidade das irregularidades foi devidamente preenchido, visto que o impugnado, enquanto gestor municipal, deixou de observar regras fundamentais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à existência de ato doloso de improbidade administrativa, o Tribunal Superior Eleitoral possui entendimento segundo o qual a não se exige dolo específico para incidência da causa de inelegibilidade ora em exame, bastando o dolo genérico ou eventual. Estes se caracterizam, para o Tribunal Superior Eleitoral, quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais que vinculam e pautam os gastos públicos.

No precedente acima declinado, foi expressamente consignado que a inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui ato doloso de improbidade administrativa, sendo certo que os princípios do



equilíbrio fiscal e da não assunção de obrigações nos últimos 8 meses do mandato constituem regras básicas da gestão fiscal, as quais todo administrador público tem ciência, sobretudo o requerente, político experiente com diversos mandatos como parlamentar e prefeito municipal.

Assim, deve a Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura proposta pela d. Procuradoria Regional Eleitoral ser julgada procedente, visto que a rejeição de contas acima analisada constitui pronunciamento irreversível da casa legislativa municipal que tampouco foi suspensa ou anulada por decisão oriunda do Poder Judiciário.

Em conclusão, a despeito do preenchimento dos demais requisitos legais concernentes ao procedimento do registro de candidatura, forçoso reconhecer a causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei Complementar n.º 64/90, em relação ao ora impugnado.

Ante o exposto, impõe-se o reconhecimento da procedência da pretensão impugnativa deduzida em desfavor de José Camilo Zito dos Santos Filho, mercê da inelegibilidade que hoje infirma o seu ius honorum, tornando-o inapto a participar do certame proporcional almejado, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90. Em consequência, solução outra não há senão o INDEFERIMENTO do pedido de registro de candidatura por ele subscrito'.

Rejeita-se a preliminar de coisa julgada, pois *assente na jurisprudência desta Corte que o julgamento de determinada causa de inelegibilidade em um pleito eleitoral não vincula futuros julgamentos sobre a mesma questão*, pois *'as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas a cada eleição'*, de modo que *'o reconhecimento ou não de determinada hipótese de inelegibilidade para uma eleição não configura coisa julgada para as próximas eleições'* (ED-ED-REspe nº 10403, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 04.05.2017). No mesmo sentido:

'ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. CARGO. PREFEITO. CRIME DE RESISTÊNCIA QUALIFICADA. ART. 329, § 1º, DO CP. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, e, DA LC Nº 64/1990. CARACTERIZAÇÃO. DECISÃO DO STF NAS ADCs Nºs 29 E 30 E NA ADI Nº 458. EFICÁCIA ERGA OMNES E EFEITO VINCULANTE. OFENSA. RETROATIVIDADE DA LEI. AUSÊNCIA. EFEITO RETROSPECTIVO DA NORMA. PROVIMENTO.

[...]

3. De acordo com o assentado pela Corte Suprema, as disposições introduzidas pela LC nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que o fato seja anterior à sua vigência. Isso porque as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não implicando ofensa ao princípio da irretroatividade das leis.

4. A elegibilidade é a adequação do cidadão ao regime jurídico constitucional e legal complementar do processo eleitoral, consubstanciada no não preenchimento de pressupostos negativos (as inelegibilidades) no momento do registro de sua candidatura, razão pela qual não existe direito adquirido a candidatar-se, apenas mera expectativa de direito. Precedentes.



5. Nos termos da jurisprudência do TSE, reafirmada para as Eleições 2016, as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 135/2010 se aplicam a fatos pretéritos, à luz do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento das ADCs nºS 29 e 30 e da ADI nº 4578 (Precedente: AgR-REspe nº 196-77, Relatora Min. Rosa Weber, PSESS 1º.12.2016).

6. A incidência das disposições da LC nº 135/2010 a fatos anteriores à sua vigência não ofende o princípio da irretroatividade das leis, tampouco o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada ou mesmo a segurança jurídica. Precedentes.

7. O prazo concernente à hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, da LC nº 64/1990, nos termos do que decidido pelo STF, projeta-se por oito anos após o cumprimento da pena. Verifica-se, na espécie, o efeito retrospectivo da norma, caracterizado pela atribuição de efeitos futuros a situações existentes.

[...]

10. Firmado, para o pleito de 2016, o entendimento de que a conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos não afasta a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, 1, da LC nº 64/1990.

Recurso especial conhecido e provido.'

(REspe nº 7586, Rel. designada Min. Rosa Weber, PSESS de 19.12.2016 – grifo nosso)

'ELEIÇÃO 2012. RECURSO ESPECIAL. REJEIÇÃO DE CONTAS (ART. 1º, I, g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90).

1. No caso, o acórdão recorrido assentou não incidir a causa de inelegibilidade constante do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, por existir trânsito em julgado de acórdão da mesma Corte que, em sede de registro de candidatura para o pleito de 2008, já considerara sanáveis as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas; e por constituir causa apta a também afastar a inelegibilidade a existência de parcelamento do valor a que fora condenado o candidato a ressarcir o erário, acompanhado da prova de seu devido cumprimento.

2. Segundo entendimento deste Tribunal, 'as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas a cada eleição, na conformidade das regras aplicáveis no pleito, não cabendo cogitar-se de coisa julgada, direito adquirido ou segurança jurídica'. Precedentes.

3. O parcelamento do débito não tem o condão de afastar a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Precedente.

[...]

6. Recurso provido.'

(REspe nº 22832, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 02.08.2013 – grifo nosso)



Dessa forma, ainda que a rejeição das contas do candidato referentes ao exercício financeiro de 2012 na condição de Prefeito de Duque de Caxias já tenha sido objeto de análise por esta Corte Superior – em julgamento no qual, por maioria de 4x3, foi mantido o deferimento do registro de candidatura ao cargo de Deputado Estadual para as eleições de 2014 –, não há falar em coisa julgada que impeça nova aferição da causa de inelegibilidade para as eleições de 2018.

Quanto ao mérito, dispõe o art. 1º, I, 'g', da LC nº 64/1990 que, para a configuração da inelegibilidade nele prevista, é necessária 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, in verbis:

'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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)'

A controvérsia central gravita à natureza dolosa da conduta perpetrada pelo recorrente e o caráter insanável da irregularidade que conduziu à desaprovação das contas.

Nos termos do acórdão regional, *'o impugnado teria deixado de observar o equilíbrio financeiro das contas municipais, em cumprimento ao disposto no artigo 1º da mesma lei, tendo desobedecido, ademais, o artigo 42 do diploma da responsabilidade fiscal, pois teria assumido, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigação de despesa que não poderia cumprir integralmente no mesmo exercício financeiro, o que gerou, em 31.12.2012, uma insuficiência de caixa de R\$ 43.827.159,19'*; e *'sendo certo que os princípios do equilíbrio fiscal e da não assunção de obrigações nos últimos 8 meses do mandato constituem regras básicas da gestão fiscal, as quais todo administrador público tem ciência, sobretudo o requerente, político experiente com diversos mandatos como parlamentar e prefeito municipal (ID 434547).*

No tocante ao déficit financeiro detectado, que contrariou de maneira geral o disposto no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se que esta Corte Superior possui entendimento no sentido de que *'o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, consistente na apuração de déficit orçamentário e financeiro, evidencia, apenas a princípio, vício insanável'* (AgR-REspe nº 165-22/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 8.9.2014 – grifo nosso). No mesmo sentido:

'ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. REJEIÇÃO DE CONTAS. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA G, DA LC 64/90.



1. O recurso eleitoral devolve ao Tribunal o conhecimento da matéria impugnada. Nos termos do § 1º do art. 1.013 do CPC/2015: 'Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado'.

2. Na espécie, a sentença indeferiu o registro de candidatura, a partir da análise da decisão proferida pelo Tribunal de Contas. O TRE manteve o indeferimento do registro de candidatura a partir do exame do mesmo acórdão do órgão de contas, sem excluir, ao contrário, reforçando as conclusões a que chegou o juiz eleitoral. Ambas as instâncias, portanto, examinaram o conteúdo do mesmo acórdão que rejeitou as contas do candidato e concluíram, de forma uníssona, pela caracterização da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC 64/90. Inexiste, assim, reformatio in pejus no presente caso.

3. A mera existência de déficit orçamentário não é suficiente para que se compreenda a má-fé do administrador público. A possibilidade do saneamento do déficit no ano posterior, como já admitido por este Tribunal, é suficiente para afastar o caráter de insanabilidade do vício.

4. Para que se possa cogitar minimamente a prática de ato doloso de improbidade administrativa, é necessário que, na decisão que rejeitou as contas, existam elementos mínimos que permitam a aferição da insanabilidade das irregularidades apontadas e da prática de ato doloso de improbidade administrativa, não sendo suficiente a simples menção de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. A infração às normas e aos regulamentos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais ou patrimoniais não é suficiente, por si, para que se possa concluir, ainda que em tese, pela prática de ato doloso de improbidade administrativa, cuja equiparação é essencial para a caracterização da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64/90.

Recurso especial a que se dá provimento.'

(REspe nº 11567, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 19.12.2016 – grifo nosso).

Dessa forma, a simples menção à existência de déficit financeiro não configuraria, por si só, ato doloso de improbidade administrativa, sem que haja a automática incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, 'g', da LC nº 64/1990.

Não obstante, **o TCE/RJ fez constar no parecer que 'foi emitido alerta no exercício anterior, na respectiva Prestação de Contas de Administração Financeira, informando ao Gestor que, persistindo a situação de reiterados déficits até o final de seu mandato, o Tribunal se pronunciará pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas', alertando para a irregularidade 'uma vez que ofende ao estabelecido no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (ID 434476, fl. 31).**

A emissão do alerta realizado pela Corte de Contas e a inércia do gestor em atender a admoestação caracterizam o dolo em sua conduta em relação ao déficit, que poderia ser sanado se assim o desejasse, nos termos da jurisprudência deste Tribunal Superior Eleitoral:



'AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO 2012. INOBSERVÂNCIA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. REPASSE. CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS. ILEGALIDADE. DOLO. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 24/TSE. PROVIMENTO.

[...]

HIPÓTESE DOS AUTOS: ALERTA DE DÉFICIT, POR CINCO VEZES, PELO TRIBUNAL DE CONTAS

10. Segundo o TRE/SP, as contas da agravada, referentes ao exercício de 2012, na chefia do Executivo Municipal de Rincão/SP, apresentaram déficit orçamentário de 5,12%, em razão de excesso de gastos com pessoal, o que ocasionou ofensa ao art. 42 da LRF e falta de disponibilidade financeira para respaldar a dívida de curto prazo.

11. Extrai-se do parecer prévio do órgão de contas, adotado pela Câmara e transcrito no aresto *a quo*, que *'o Município foi alertado, por cinco vezes, sobre o descompasso entre receitas e despesas e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável* (fl. 332).

12. Esta Corte decidiu recentemente em caso similar que *'conquanto inexigível dolo específico, ele se caracterizou pela conduta do agravante, que, avisado por oito vezes sobre graves questões financeiras do Município, não adotou providências visando equilibrar as contas'* (AgR-REspe 505-63/SP, de minha relatoria, sessão de 15.12.2016).

13. Ademais, não se repassaram a sindicato patronal valores decotados na folha de servidores, o que, nos termos do aresto *a quo*, *'atenta contra o princípio da legalidade, pois como prefeita, tinha obrigação de repassar os valores retidos, praticando, assim, ato doloso de improbidade administrativa'*.

14. É gravíssima a conduta da candidata, enquanto gestora da coisa pública, pois praticou atos dolosos de improbidade administrativa consistentes em:

a) desrespeito à LRF, mesmo com sucessivos avisos do déficit em curso; b) retenção de valores em folha sem o devido repasse, o que fere o princípio da legalidade.

15. Evidencia-se, assim, *'descumprimento deliberado (e repetido) das obrigações constitucionais e legais que lhe eram impostas'* (REspe 260-11/SP, Rel. Min. Luiz Fux, sessão de 30.11.2016). Nesse sentido, ainda, o AgR-RO 879-45/CE, Rel. Min. Henrique Neves, sessão de 18.9.2014.

16. Conclusão em sentido diverso demandaria, como regra, reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 24/TSE.

CONCLUSÃO

17. Com todas as vênias ao e. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (relator), dou provimento aos agravos regimentais para negar seguimento ao recurso especial de Therezinha Ignes Servidoni e manter indeferido seu registro de candidatura ao cargo de prefeito de Rincão/SP nas Eleições 2016.



18. Determino, ainda, após publicado este aresto, imediata realização de novo pleito majoritário, nos termos do art. 224, § 3º, do Código Eleitoral, com texto da Lei 13.165/2015.'

(AgR-REspe nº 48741, Rel. designado Min. Herman Benjamin, DJe de 24.05.2018 – grifo nosso).

Reputa-se inafastável a caracterização do dolo, observando-se que '*no que toca ao elemento subjetivo, exigido para a devida incidência da norma restritiva 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*' (REspe nº 9365, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 22.02.2018).

No mesmo sentido: '**Inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa, não se exigindo dolo específico, bastando o genérico ou eventual que se caracterizam quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais que vinculam e pautam os gastos públicos.**' (ED-AgR-Respe 50563, Rel. Herman Benjamin, DJe de 31.10.2017).

Ressalte-se, também, que **embora inexigível dolo específico, ele se caracterizou pelo fato de o recorrente, não obstante tenha sido alertado sobre as graves questões financeiras no Município, não ter adotado providências visando equilibrar as contas públicas.**

Revela-se acertada, assim, a decisão do Tribunal de origem ao afirmar a presença de dolo na conduta do recorrido.

Giro outro, no que se refere à sanabilidade da irregularidade que conduziu à rejeição das contas, a tese de que o descumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se trata, na verdade, de simples déficit orçamentário, tendo em vista que '*não houve, sobremodo, assunção de obrigação ou despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato*' (ID 434611, fl. 42), não prospera, conforme se depreende do parecer do TCE /RJ (ID 434447, fl. 86):

'Como podemos observar, o responsável alega que as notas de empenho relacionadas a contratos referem-se a despesas realizadas antes de 01/05/2012. Entretanto, conforme se verifica na planilha gravada em CD às fls. 1.332, em nossa análise foram considerados apenas aqueles contratos assinados após 01/05/2012.

A mesma situação ocorreu em relação aos restos a pagar considerados para efeito do art. 42 da LRF, ou seja, foram considerados somente aquelas despesas decorrentes de empenhos emitidos após 01/05/2012, no valor total de R\$ 12.197.389,81, conforme consta da planilha de fls. 1326/1330.

Assim, considerando que não há qualquer ajuste a ser feito, a irregularidade em apreço deve ser mantida em nossa conclusão.'

Assim, **a análise realizada no parecer do TCE demonstra a violação do art. 42 da LC nº 101/2000, caracterizando a insanabilidade da irregularidade analisada e, a seu tempo, atraindo a causa de inelegibilidade do art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990,** conforme já decidiu este Tribunal Superior, à unanimidade:



'AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. INELEGIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 42 DA LC 101/2000. VÍCIO INSANÁVEL. DESPROVIMENTO.

1. Autos recebidos no gabinete em 8.11.2016.
2. É inelegível, por oito anos, detentor de cargo ou função pública cujas contas tiverem sido rejeitadas em detrimento de falha insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por meio de decisum irrecurável do órgão competente, salvo se suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário, a teor do art. 1º, I, g, da LC 64/90.
3. Inobservância à LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) enquadra-se na referida causa de inelegibilidade, pois configura, por si só, vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.
4. Não se exige dolo específico, bastando o genérico ou eventual, que se caracterizam quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais que vinculam e pautam os gastos públicos. Precedentes.
5. Agravo regimental desprovido.'

(AgR-REspe 40333, Rel. Min. Herman Benjamin, PSESS de 17.11.2016 – grifo nosso).

No mesmo sentido:

'ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO (COLIGAÇÃO FAZENDO O BEM, SEM OLHAR A QUEM! - SD/PSD/PPS /PSDB). INDEFERIDO. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. NÃO REALIZAÇÃO DE GASTO MÍNIMO COM EDUCAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. VÍCIOS INSANÁVEIS QUE CONFIGURAM ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. AUSENTE PROVIMENTO JUDICIAL SUSPENSIVO.

Histórico da demanda

1. Contra acórdão do TRE/SP, pelo qual mantido o indeferimento do seu pedido de registro de candidatura ao cargo de Prefeito do Município de Mombuca/SP nas Eleições de 2016 - ante a incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990 - interpôs recurso especial Marcos Antônio Poletti, ora agravante.

[...]

Do não provimento do Agravo

1. O simples ajuizamento de ação anulatória na Justiça Comum não repercute na Justiça Eleitoral, quando ausente provimento acautelatório suspendendo a decisão causadora da inelegibilidade ou sentença determinando sua invalidação.



2. Cabe à Justiça Eleitoral, rejeitadas as contas, proceder ao enquadramento das irregularidades como insanáveis ou não e verificar se constituem ato doloso de improbidade administrativa, não lhe competindo, todavia, a análise do acerto ou desacerto da decisão da Corte de Contas. Precedentes.

3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, i) o repasse à educação abaixo do percentual mínimo exigido constitucionalmente e ii) a desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal constituem irregularidades insanáveis configuradoras de ato doloso de improbidade administrativa.

4. Ir além do contido no acórdão recorrido, para buscar no julgamento das contas eventuais detalhes que supostamente possam afastar esta conclusão, implicaria o procedimento de reexame de fatos e provas, vedado nesta sede a teor do que dispõe a Súmula nº 24/TSE.

5. Este Tribunal Superior tem decidido que o dolo é elemento subjetivo inerente à atuação vinculada do administrador público aos princípios e normas legais e constitucionais, suficiente o dolo genérico (AgR-REspe nº 5408/SP, Rel. Ministro Heman Benjamin, PSESS 6.12.2016).

[...]

Conclusão

Agravo regimental conhecido e não provido.'

(AgR-REspe nº 15243, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 20.04.2017 – grifo nosso).

'ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90.

1. A simples transcrição de ementas não é suficiente para demonstrar dissonância de interpretação do texto legal entre tribunais eleitorais, como se depreende do teor da Súmula 28 deste Tribunal: 'A divergência jurisprudencial que fundamenta o recurso especial interposto com base na alínea b do inciso I do art. 276 do Código Eleitoral somente estará demonstrada mediante a realização de cotejo analítico e a existência de similitude fática entre os acórdãos paradigma e o aresto recorrido'.

2. A conclusão da Corte de origem está de acordo com a jurisprudência do TSE segundo a qual a extrapolação do limite de gastos com pessoal e a inobservância do percentual mínimo para aplicação dos recursos com educação, bem como o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal são irregularidades insanáveis e constituem, em tese, ato doloso de improbidade administrativa, que ensejam a incidência da inelegibilidade descrita no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90. Precedentes: AgR-RO 1782-85, Rel. Min. Luiz Fux, PSESS em 11.11.2014; REspe 325-74, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS em 17.12.2012; e AgR-REspe 165-22, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 8.9.2014.

Agravo regimental a que se nega provimento.'

(AgR-REspe nº 29217, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 28.11.2016 – grifo nosso).

Abrilhante-se, no ponto, que **no julgamento do RCand nº 351-48.2014.6.19.0000, o TRE/RJ não se manifestou sobre o parecer do TCE e considerou os argumentos do candidato – no sentido de que as**



despesas identificadas seriam complementares a notas de empenho anteriores a 1º.05.2012 – , para afastar a incidência do art. 42 da LRF.

Conclui-se, da análise dos autos, que a rejeição das contas se deu por inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal e está lastreada em irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa.

Rejeitadas as teses recursais e afirmada a presença de todos os requisitos exigidos pela jurisprudência desta Corte Superior para a caracterização da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990, conclui-se pelo acerto do acórdão regional ao indeferir o registro de candidatura do recorrente.

Ante o exposto, e com fundamento no art. 36, §6º do RITSE, nego seguimento ao recurso ordinário. (grifo nosso)

No tocante à alegada contradição entre as conclusões referentes à impugnação ao presente registro e ao RCand nº 351-48.2014.6.19.0000 – afastada neste último a incidência do art. 1º, I, g, da LC nº 64 /1990 e deferido o registro de candidatura do agravante para concorrer ao cargo de Deputado Estadual nas eleições de 2014 –, o deferimento do pedido de registro em uma eleição não repercute nas eleições seguintes, ainda que com base nos mesmos fatos.

Esse entendimento se harmoniza com a jurisprudência deste Tribunal Superior, no sentido de que *"o reconhecimento da inelegibilidade em um pleito não importa necessariamente que os mesmos fatos, quando analisados em eleição posterior, acarretarão o impedimento da candidatura"* (AgR-REspe nº 15928, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 22.11.2016). De igual forma:

ELEIÇÃO 2012. RECURSO ESPECIAL. REJEIÇÃO DE CONTAS (ART. 1º, I, g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64 /90).

1. No caso, o acórdão recorrido assentou não incidir a causa de inelegibilidade constante do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, por existir trânsito em julgado de acórdão da mesma Corte que, em sede de registro de candidatura para o pleito de 2008, já considerara sanáveis as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas; e por constituir causa apta a também afastar a inelegibilidade a existência de parcelamento do valor a que fora condenado o Candidato a ressarcir o erário, acompanhado da prova de seu devido cumprimento.

2. Segundo entendimento deste Tribunal, 'as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas a cada eleição, na conformidade das regras aplicáveis no pleito, não cabendo cogitar-se de coisa julgada, Direito adquirido ou segurança jurídica'. Precedentes.

3. O parcelamento do débito não tem o condão de afastar a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Precedente.

4. A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que "[...] a insanabilidade dos vícios ensejadores da rejeição das contas, para fins de inelegibilidade, decorre de atos de má-fé, contrários ao interesse público e marcados pelo proveito ou benefício pessoal." (AgR-REspe nº 631-95/RN, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, publicado na sessão de 30.10.2012)

5. Impossibilidade de afastar o caráter doloso da conduta praticada pelo Recorrido no exercício da Presidência da Câmara de Vereadores e a insanabilidade das irregularidades, pois foram realizadas despesas com refeições sem a demonstração do interesse público, que deve permear a ação do administrador, e dispêndios com participação de vereadores em congresso, com infração ao princípio da economicidade.



6. Recurso provido. (REspe nº 22832, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 02.08.2013 – grifo nosso)

Por oportuno, transcreve-se trecho do voto do Ministro Joaquim Barbosa no julgamento do Recurso Especial nº 34352, de 17.2.2009, reforçando o posicionamento:

A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, **a cada eleição, o processo de registro de candidatura se reabre, e o pedido de registro, findo o período de impugnação, será analisado com base nos documentos que o instruem.**

Vale dizer, se houver impugnação à candidatura, a decisão proferida produz efeitos quanto ao pleito a que se refere o pedido de registro.

Assim, **não se pode falar, aqui em coisa julgada, até mesmo porque, à luz do Código de Processo Civil, não incide a coisa julgada sobre os motivos da sentença.**

Confira-se, em sentido semelhante, o seguinte precedente:

Nos termos do disposto no Código de Processo Civil **a coisa julgada não abrange os motivos da sentença. Acolhida impugnação a pedido de registro de candidatura, a coisa julgada impedirá a revisão do dispositivo, obstando se possa conceder o registro negado. Não atingirá, entretanto, a motivação da sentença. Em pleito subsequente será possível reexaminar a causa de inelegibilidade que se teve como existente.**

[...] (Acórdão nº 14.269, de 02.10.96, Rel. designado Min. Eduardo Ribeiro). (grifo nosso)

Assim, nada obstante o disposto no art. 926 do CPC, ainda que no processo de registro de candidatura do agravante, referente ao pleito de 2014, tenha-se concluído pela ausência de inelegibilidade com base nos elementos constantes daqueles autos, nada impede a reabertura da questão, de modo a viabilizar novo exame dos fatos, com respaldo em outros elementos de convicção, uma vez que, não havendo falar em coisa julgada ou direito adquirido sobre o *decisum*, com mais razão não se revestem de imutabilidade os fundamentos de decidir.

Quanto às irregularidades detectadas nas contas do Município de Duque de Caxias, do qual o agravante foi Prefeito, consta do parecer da Corte de Contas que o gestor não alcançou o equilíbrio financeiro ao final do seu mandato, apresentando o vultoso déficit financeiro de R\$ 41.016.179,35 (quarenta e um milhões, dezesseis mil, cento e setenta e nove reais e trinta e cinco centavos), em contrariedade ao art. 1º, § 1º, da LC nº 101/2000.

Destaco da decisão recorrida que “*foi emitido alerta no exercício anterior, na respectiva Prestação de Contas de Administração Financeira, informando ao gestor que, persistindo a situação de reiterados déficits até o final de seu mandato, o tribunal se pronunciará pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas*” (ID 434477, fl. 31), porém, a despeito da ciência do agravante, o déficit permaneceu, a evidenciar o dolo no descumprimento deliberado das obrigações constitucionais e legais que lhes eram impostas, inexistindo notícia nos autos acerca de eventual manobra, por parte do gestor, no sentido de reduzir o montante identificado.

A conclusão se harmoniza com a jurisprudência desta Corte Superior:

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO 2012. INOBSERVÂNCIA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. REPASSE. CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS. ILEGALIDADE. DOLO. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 24/TSE. PROVIMENTO.



HIPÓTESE DOS AUTOS: ALERTA DE DÉFICIT, POR CINCO VEZES, PELO TRIBUNAL DE CONTAS

10. Segundo o TRE/SP, as contas da agravada, referentes ao exercício de 2012, na chefia do Executivo Municipal de Rincão/SP, apresentaram déficit orçamentário de 5,12%, em razão de excesso de gastos com pessoal, o que ocasionou ofensa ao art. 42 da LRF e falta de disponibilidade financeira para respaldar a dívida de curto prazo.

11. Extrai-se do parecer prévio do órgão de contas, adotado pela Câmara e transcrito no aresto a quo, que 'o Município foi alertado, por cinco vezes, sobre o descompasso entre receitas e despesas e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável (fl. 332).

12. Esta Corte decidiu recentemente em caso similar que '*conquanto inexigível dolo específico, ele se caracterizou pela conduta do agravante, que, avisado por oito vezes sobre graves questões financeiras do Município, não adotou providências visando equilibrar as contas*' (AgR-REspe 505-63/SP, de minha relatoria, sessão de 15.12.2016).

13. Ademais, não se repassaram a sindicato patronal valores decotados na folha de servidores, o que, nos termos do aresto a quo, 'atenta contra o princípio da legalidade, pois como prefeita, tinha obrigação de repassar os valores retidos, praticando, assim, ato doloso de improbidade administrativa'.

14. É gravíssima a conduta da candidata, enquanto gestora da coisa pública, pois praticou atos dolosos de improbidade administrativa consistentes em:

a) desrespeito à LRF, mesmo com sucessivos avisos do déficit em curso; b) retenção de valores em folha sem o devido repasse, o que fere o princípio da legalidade.

15. Evidencia-se, assim, 'descumprimento deliberado (e repetido) das obrigações constitucionais e legais que lhe eram impostas' (REspe 260-11/SP, Rel. Min. Luiz Fux, sessão de 30.11.2016). Nesse sentido, ainda, o AgR-RO 879-45/CE, Rel. Min. Henrique Neves, sessão de 18.9.2014.

16. Conclusão em sentido diverso demandaria, como regra, reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 24/TSE.

17. Com todas as vênias ao e. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (relator), dou provimento aos agravos regimentais para negar seguimento ao recurso especial de Therezinha Ignes Servidoni e manter indeferido seu registro de candidatura ao cargo de prefeito de Rincão/SP nas Eleições 2016.

18. Determino, ainda, após publicado este aresto, imediata realização de novo pleito majoritário, nos termos do art. 224, § 3º, do Código Eleitoral, com texto da Lei 13.165/2015.

(AgR-REspe nº 48741, Rel. designado Min. Herman Benjamin, DJe de 24.5.2018 – grifo nosso).

Em relação ao argumento de que a emissão do referido alerta a apenas três meses do final do exercício financeiro inviabilizou o saneamento da irregularidade por falta de tempo hábil, anoto que há dever de lisura na Administração Pública, revelando-se desarrazoada a tentativa do agravante de se eximir de suas responsabilidades, transferindo-as ao TCE.

Com efeito, a manutenção do equilíbrio financeiro não constitui mera liberalidade, mas, ao revés, um dever inafastável exigido aos detentores de mandato eletivo, que não possuem autorização para a realização de gastos além dos limites preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e dispensa eventuais alertas da Corte de Contas.



Alega o agravante, ainda, que não houve violação do art. 42 da LC nº 101/2000, e sim “mero” déficit orçamentário, porquanto as despesas identificadas teriam sido autorizadas, homologadas e empenhadas antes do período restritivo, ocorrendo apenas a complementação das notas de empenho.

Porém, infere-se no parecer do TCE que após a análise das contas foi constatada a existência de contratos assinados e despesas decorrentes de empenhos emitidos **após 1º.5.2012** – no valor total de R\$ 12.197.389,81 (doze milhões, cento e noventa e sete mil, trezentos e oitenta e nove reais e oitenta e um centavos) –, portanto, **nos últimos dois quadrimestres do seu mandato**, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse feito, configurando-se a insanabilidade do ato, nos termos da jurisprudência deste Tribunal Superior:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. INELEGIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 42 DA LC 101/2000. VÍCIO INSANÁVEL. DESPROVIMENTO.

1. Autos recebidos no gabinete em 8.11.2016.
2. É inelegível, por oito anos, detentor de cargo ou função pública cujas contas tiverem sido rejeitadas em detrimento de falha insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por meio de decisum irreversível do órgão competente, salvo se suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário, a teor do art. 1º, I, g, da LC 64/90.
3. Inobservância à LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) enquadra-se na referida causa de inelegibilidade, pois configura, por si só, vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.
4. Não se exige dolo específico, bastando o genérico ou eventual, que se caracterizam quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais que vinculam e pautam os gastos públicos. Precedentes.
5. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe 40333, Rel. Min. Herman Benjamin, *PSESS* de 17.11.2016).

RESPONSABILIDADE FISCAL. LEI. DESCUMPRIMENTO. ART. 42. INSANABILIDADE EM TESE. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DO TRE. REGIMENTAL PROVIDO EM PARTE.

O descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em tese, constitui irregularidade insanável, cabendo ao Tribunal Regional Eleitoral, diante das particularidades da espécie, máxime porque ocorrente o fato em 2000, no

momento da entrada em vigor daquele diploma legal, se manifestar acerca da insanabilidade ou não das contas.

Agravo regimental provido em parte para que o Tribunal Regional Eleitoral se pronuncie.

(AgR-REspe nº 32944, Rel. Min. Fernando Gonçalves, *PSESS* de 3.12.2008 – grifo nosso)

ELEIÇÕES 2008. Recurso especial. Indeferimento de registro de candidatura. Prefeito. Art. 1º, I, g, da Lei Complementar no 64/90. Rejeição de contas pelo TCE. Parecer prévio não aprovado pela Câmara Municipal, por cinco votos a quatro. Número mínimo de votos necessários para refutar a decisão do TCE não atingido. Aplicação do art. 31, § 2º, da Constituição Federal. Predominância do parecer pela rejeição de contas. Ofensa aos arts. 42 e 72 da Lei Complementar no 101/2000.



Irregularidade de natureza insanável. Prática, em tese, de improbidade administrativa. Prejuízo ao erário reconhecido pelo TRE. Aplicação da Súmula 279 do STF. Precedentes. Dissídio pretoriano não verificado. Decisão monocrática inviável para demonstrar a divergência. Incidência da súmula 83 do STJ. Agravo regimental a que se nega provimento.

1. Não atingido o número mínimo de votos exigido no § 2º do art. 31 da Constituição Federal, prevalece o parecer prévio da Corte de Contas pela rejeição das contas. Tal constatação não implica alteração do órgão competente para julgar as contas de gestão ou anuais de prefeito, mas apenas confirmação da desaprovação pela Câmara Municipal.

2. Não cabe ao TSE analisar o acerto ou o desacerto da decisão proferida pelo órgão competente para, por exemplo, aprovar contas julgadas irregulares, ou vice-versa. Porém esta Casa, desde que rejeitadas as contas, não só pode como deve proceder ao devido enquadramento jurídico do vício constatado, interpretando-o como sanável ou insanável.

3. O descumprimento dos arts. 42 e 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que revela irresponsável execução orçamentária, má gestão do dinheiro público e ofensa ao princípio da economicidade por parte do gestor público, constitui irregularidade de natureza insanável.

4. O TRE, após analisar as provas dos autos, constatou a existência de prejuízo ao erário. Conclusão em sentido diverso implicaria o reexame do substrato fático-probatório da demanda, o que é inviável em recurso especial.

5. A prática, em tese, de improbidade administrativa ou de qualquer outro ato caracterizador de prejuízo ao erário e de desvio de valores revela a insanabilidade dos vícios constatados.

(AgR-REspe nº 30020, Rel. Min. Joaquim Barbosa, *PSESS*- de 16.10.2008 – grifo nosso)

Assim, a análise das peculiaridades do caso demonstra a existência de irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, ressaltando-se que *“ao assentar o caráter insanável e doloso de condutas desse jaez, há um efeito pedagógico do pronunciamento desta Justiça Eleitoral, na medida em que sinalizará que não tolerará comportamentos desídia e irresponsáveis na condução da coisa pública, de forma a, em consequência, promover os incentivos corretos para o aperfeiçoamento da gestão fiscal e da execução responsável do orçamento dessas entidades, conforme preconizam os balizamentos constitucionais e legais”* (REspe nº 26011, Rel. Min. Luiz Fux, *PSESS* de 30.11.2016).

Ademais, este Tribunal Superior entende que *“a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 não exige o dolo específico, bastando para tal o dolo genérico ou eventual, que se caracteriza quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais, que vinculam e pautam os gastos públicos”* (RO nº 44880, Rel. Min. Luciana Lóssio, *DJe* de 13.6.2016).

Por fim, consabido que *“cabe à Justiça Eleitoral, rejeitadas as contas, proceder ao enquadramento das irregularidades como insanáveis ou não e verificar se constituem ou não ato doloso de improbidade administrativa, não lhe competindo, todavia, a análise do acerto ou desacerto da decisão da corte de contas. Precedentes.”* (RO nº 72569, Relatora Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, *DJe* de 27.3.2015), sendo irrelevante ao deslinde da causa o ajuizamento de ação civil pública ou ação penal acerca do ato ímprobo.

Ante o exposto, configurados os requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64 /1990, **nego provimento** ao agravo regimental.

É como voto.

MATÉRIA DE FATO



O DOUTOR GUILHERME BARCELOS (advogado): Senhora Presidente, Vossa Excelência me concederia a palavra, pela ordem, para esclarecer brevíssimas questões de fato? Penso que, por dever de ofício, eu deveria trazer essas questões fáticas a Vossas Excelências, se possível for.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (presidente): O eminente relator ouve o advogado quanto a questões fáticas?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Ouço com prazer. Com certeza o ilustre advogado não fará sustentação oral e esclarecerá fatos. Disso estou seguro.

O DOUTOR GUILHERME BARCELOS (advogado): Prometo que serei breve e agradeço a deferência. Sou amante da objetividade.

A primeira questão: Ainda que tenhamos alegado no curso das razões recursais a existência de coisa julgada e o direito adquirido, nós alegamos isso porque esse debate permeou o debate no Regional, onde eu particularmente não atuei.

Concordo particularmente com Sua Excelência, o Ministro Edson Fachin, e com a jurisprudência da Corte, no sentido de que não há de fato coisa julgada ou direito adquirido.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (presidente): Perdão Doutor, qual é a questão fática?

O DOUTOR GUILHERME BARCELOS (advogado): A questão fática é a seguinte: O Tribunal já julgou essa questão em 2014 e de lá para cá nós apontamos no recurso também que não houve alteração fático-jurídica a ensejar essa “guinada jurisprudencial”.

Segunda questão: O alerta foi feito no tocante ao exercício de 2011, único ano do mandato do ora agravante no qual houve déficit, mas o parecer relativo ao exercício de 2011 foi emitido apenas em setembro de 2012. E alegamos: “Olha, o alerta em questão veio apenas a três meses do encerramento do mandato”, e o ora agravante, na condição de prefeito, não tinha o que fazer.

Por fim, vem a irregularidade derradeira, que é a pretensa infringência ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, seja pelos contratos firmados no período vedado, seja pelos restos a pagar.

Quanto aos contratos, alegamos o seguinte: O valor nominal é de dois milhões e oitocentos reais, aproximadamente. À luz do contexto financeiro do município, isso não representaria mais que 1% ou 2% dos encargos financeiros relativos ao exercício.

Quanto aos restos a pagar, dizemos o seguinte: Ainda que existam restos a pagar, o próprio parecer do Tribunal de Contas consignou, expressamente, que, nesse mesmo período, o município cancelou quarenta e seis milhões em restos a pagar, o que demonstra, apenas e tão somente, conduta proativa do gestor.

Nesse sentido, peço provimento do recurso. Obrigado pela deferência e atenção.

EXTRATO DA ATA

AgR–RO nº 0600769-92.2018.6.19.0000/RJ. Relator: Ministro Edson Fachin. Agravante: José Camilo Zito dos Santos Filho (Advogados: Guilherme Rodrigues Carvalho Barcelos – OAB: 56724/DF e outros). Agravado: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator. Acórdão publicado em sessão.

Composição: Ministra Rosa Weber (presidente), Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Og Fernandes, Luís Felipe Salomão, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Luís Roberto Barroso.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 19.12.2018.





Assinado eletronicamente por: LUIZ EDSON FACHIN em 2019-01-28 18:23:18.87
<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>



1901281823187730000003256984