



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
ACÓRDÃO

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 588-95.2016.6.25.0201 – CLASSE 32
– SÃO LOURENÇO DA SERRA – SÃO PAULO

Relator: Ministro Luiz Fux

Recorrente: Fernando Antonio Seme Amed

Advogado: Roberto Thompson Vaz Guimarães – OAB: 145747/SP

Recorrida: Coligação Muda São Lourenço

Advogados: Fátima Cristina Pires Miranda – OAB: 109889/SP e outros

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO. PREFEITO. INDEFERIMENTO. CAUSA DE INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS. DECISÃO DO TCE/SP. PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL. DESPESAS EM VALOR SUPERIOR AO LIMITE FIXADO NO ART. 29-A, I, DA CRFB/88. EXCESSO DE 0,11%. CONTAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2010. ULTRAJE AO LIMITE FIXADO PELA EC Nº 58. PROMULGADA EM 23.9.2009. LIMITES ESTABELECIDOS NO AFÃ DE IMPLEMENTAR POLÍTICA RESPONSÁVEL DE GASTOS NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. DOLO PRESUMIDO. EVENTUAL RESPONSABILIZAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL QUE NÃO ELIDE A DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE DE ADEQUAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA QUE AINDA SE ENCONTRAVA EM TRÂMITE. DESPROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

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. O ultraje aos limites do art. 29-A da Lei Fundamental de 1988 qualifica-se juridicamente, para fins de exame do estado jurídico de elegibilidade, como (i) vício insanável e

(ii) ato doloso de improbidade administrativa, independentemente do percentual que exorbita o teto de gastos constitucional (Precedentes: TSE – AgR-RO nº 1614-41, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, PSESS em 16.11.2010; REspe nº 115-43/SP, redator para o acórdão Min. Dias Toffoli, PSESS em 9.10.2012; REspe nº 93-07/RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, PSESS em 18.12.2012; AgR-REspe nº 326-79/SP e AgR-REspe nº 455-51/SP, Rel. Min. Henrique Neves, *DJe* de 20.5.2013; AgR-REspe nº 198-52/SP, Rel. Min. Henrique Neves, *DJe* de 28.5.2013; AgR-RO nº 709-18/SP, Rel. Min. Maria Thereza, PSESS de 4.11.2014; RO nº 192-33/PB, de Rel. Min. Luciana Lóssio, PSESS em 30.9.2016).

3. O dolo da conduta do Presidente da Câmara Municipal que procede à realização de despesas exorbitando os tetos constitucionais do art. 29-A é presumido, circunstância que afasta, para sua caracterização, qualquer análise a respeito do aspecto volitivo do agente que praticou o ato irregular.

4. A responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal pela ofensa aos limites fixados no art. 29-A da CRFB/88 não tem o condão de elidir a imputação ao Chefe do Poder Executivo pelo repasse dos duodécimos acima dos limites constitucionalmente previstos.

5. *In casu*,

a) O Recorrente teve suas contas, relativas ao exercício de 2010, rejeitadas pelo Tribunal de Contas, nos termos do Acórdão nº TC-002349/026/10 (fls. 98), com trânsito em julgado em 19.8.2013 (consulta ao sítio eletrônico do TCE/SP). As irregularidades materializaram-se com a realização de despesas em montante correspondente a 7,11% do somatório da receita tributária e transferências, efetivamente realizadas no exercício anterior, em desacordo com o art. 29-A, inciso I, da Constituição de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000;

b) Ao apreciar a *questão*, o TRE/SP, debruçando-se sobre o acervo fático-probatório, concluiu que a irregularidade apurada pela Corte de Contas (i.e. realização de despesas a maior, em flagrante desacordo com o art. 29-A, I, da CRFB/88) consubstancia vício insanável, apta, desse modo, a atrair a causa de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90;

c) A fixação de limites constitucionais para gastos em âmbito municipal, levada a efeito pelo constituinte reformador em sucessivas reformas (ECs nº 25/2000 e

nº 58/2009), ancorou-se na necessidade premente de implantar uma política de responsabilidade fiscal nessas entidades, de forma a reduzir, sobremaneira, a discricionariedade do gestor (no caso, Presidente da Câmara Municipal) na realização de despesas do Poder Legislativo que, não raro, comprometiam a saúde financeira da municipalidade, em razão do investimento em áreas pouco prioritárias, e, por consequência, devastavam as contas públicas locais;

d) Aludido arranjo institucional evita, ou, ao menos, amaina, a promiscuidade onerosa das Câmaras Municipais com gastos dessa natureza, a qual, à evidência, subtraía recursos essenciais à manutenção dos serviços públicos básicos da edilidade.

e) A aplicação das máximas da proporcionalidade e da razoabilidade para aferir a existência *in concreto* de dolo na transgressão aos arts. 29, VI, e 29-A da Constituição, instituiria um critério excessivamente subjetivo e casuístico de análise dessas condutas, de sorte a estimular o gestor a proceder a gastos em patamares sempre próximos (a maior ou a menor) dos limites estabelecidos, testando diuturnamente a tolerância decisória do Tribunal com tais violações;

f) A fixação de *standard* objetivo no exame de ofensas aos telos dos arts. 29, VI, e 29-A (*i.e.*, a simples contrariedade já configurar vício insanável e doloso de improbidade) empresta segurança jurídica, previsibilidade e isonomia a todos os gestores no âmbito do Legislativo local, os quais terão plena ciência *ex ante* acerca das condutas permitidas ou proscritas;

g) Os Presidentes de Câmaras Municipais deverão ser mais cautelosos e prudentes no controle dos gastos orçamentários, porque o ultraje aos limites constitucionais, em qualquer percentual, ensejará irregularidade de natureza insanável caracterizada como dolosa para fins de inelegibilidade. É a própria efetividade das normas constitucionais que estão em jogo: ou bem referidas disposições são dotadas de imperatividade, força cogente, e, portanto, de cumprimento compulsório, ou bem se apresentam como recomendações sem qualquer força vinculante a seus destinatários;

h) Ademais, parâmetros objetivos repudiam eventuais voluntarismos decisórios, materializados em julgos de proporcionalidade e de razoabilidade desprovidos de qualquer desenvolvimento analítico e metodológico, recaindo, bem por isso, em achismos travestidos de fundamentação jurídica. A consequência inescapável é desastrosa, por ocasionar mais insegurança e injustiças

aos envolvidos, e, no limite, por comprometer a própria credibilidade da Justiça Eleitoral, que terá decisões conflitantes em situações bastante assemelhadas;

i) No âmbito eleitoral, em especial nas impugnações de registro por alínea g, prestigiar essa política de maior responsabilidade fiscal reclama uma postura fiscalizatória mais criteriosa por parte da Justiça Eleitoral, sempre que se verificar a inobservância dos limites encartados nos arts. 29, VI, e 29-A, razão pela qual é defeso transigir com comportamentos desidiosos e irresponsáveis praticados pelos Presidentes de Câmaras Municipais, que, sabidamente, tinham plena consciência das restrições orçamentárias previamente estabelecidas e, ainda assim, ultrapassaram os limites impostos pela Lei Maior. Advogar tese oposta equivale a abrir uma fresta perigosa e deletéria para a realização de despesas para além do que autoriza a Constituição;

j) O art. 3º, inciso II, da EC nº 58/2009 dispôs, em bases peremptórias, que os novos limites de gastos do art. 29-A (art. 2º da EC nº 58/2009) produziram efeitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação, motivo por que era dever impostergável dos responsáveis – chefe do Poder Executivo e Legislativo – proceder aos ajustes dos gastos;

k) A obrigação constitucional de proceder à adequação do projeto de lei orçamentária anual recai tanto sobre o Prefeito – que poderia fazê-lo mediante mensagem aditiva (CRFB/88, art. 166, § 5º), se não iniciada a votação da parte do projeto que visa a alterar – quanto sobre o Presidente da Câmara Municipal, visto que há plena liberdade de apresentação de emendas ao projeto de lei;

l) Como conseqüência, a desaprovação das contas, alusivas aos exercícios de 2010 (TC-002349/026/10 – fls. 98), ante a realização de despesas em montante superior ao previsto no art. 29-A, consubstancia vício insanável configurador de ato doloso de improbidade administrativa.

6. O reenquadramento jurídico dos fatos, por versar *quaestio iuris*, é providência cognoscível na estreita via do recurso especial eleitoral.

7. *In casu*, extrai-se da moldura fática do aresto que a tese jurídica posta ao exame da Corte Superior Eleitoral cinge-se em perquirir se as irregularidades apuradas nas Tomadas de Contas pelo Tribunal de Contas de São Paulo – alusivas aos exercícios de 2010 (TC-002349/026/10 – fls. 98), 2013 (Acórdão TC-002122/026/13 – fls. 109) e 2014 (TC-000595/026/14 – fls. 133) – amoldam-se, ou não, juridicamente aos pressupostos fático-jurídicos

caracterizadores da inelegibilidade insculpida no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90.

8. A Câmara Municipal é o órgão investido de competência constitucional para processar e julgar as contas dos Prefeitos, sejam elas de governo ou de gestão, incumbindo à Corte de Contas apenas e tão somente a emissão de parecer prévio e opinativo, cuja superação reclama decisão de 2/3 (dois terços) dos vereadores (Precedente: STF – RE nº 848.826, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, redator para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski – repercussão geral).

9. A inelegibilidade insculpida no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990 não se aperfeiçoa com a emissão de parecer pela rejeição das contas, exarado pelo Tribunal de Contas, ainda que se verifique a inércia na apreciação das contas por parte do Legislativo da municipalidade (Precedente: STF, RE nº 729.744, Rel. Min. Gilmar Mendes – repercussão geral).

10. No caso *sub examine*, consoante a moldura fática do acórdão hostilizado, não consta qualquer desaprovação pelo Poder Legislativo local – órgão competente – das contas do Recorrente, atinentes aos exercícios de 2013 e 2014 (Acórdãos TC-002122/026/13 e TC-000595/026/14), circunstância que interdita qualquer discussão acerca da higidez, ou não, do estado jurídico de elegibilidade do Recorrente.

11. Recurso Especial Eleitoral desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento ao recurso especial eleitoral, nos termos do voto do relator.

Brasília, 1º de dezembro de 2016.

MINISTRO RICARDO FUX – RELATOR



RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhores Ministros, cuida-se de recurso especial interposto por Fernando Antonio Seme Amed em face de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo que, ao julgar recurso eleitoral, indeferiu o seu pedido de registro de candidatura ao cargo de prefeito de São Lourenço da Serra/SP nas eleições de 2016, ante a incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90¹. Eis a ementa do acórdão hostilizado (fls. 570):

REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. ELEIÇÕES 2016. ART. 1º, I, "G", DA LC Nº 64/90. IMPUGNAÇÃO IMPROCEDENTE. REGISTRO DEFERIDO.

Contas de 2010. Presidente da Câmara Municipal de São Lourenço da Serra/SP. Contas rejeitadas pelo TCE/SP. Decisão transitada em julgado. Realização de despesas em valor superior ao limite fixado constitucionalmente (art. 29-A, I, da CF). Irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa. Ausência de provimento judicial suspensivo ou anulatório.

RECURSO PROVIDO.

Em suas razões, o Recorrente aponta ofensa aos arts. 5º, 14 e 15 da CRFB/88 e ao art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, alegando, em síntese, que: (i) a rejeição das contas referentes ao exercício de 2010, prestadas na condição de Presidente da Câmara Municipal, decorreu de erro do Poder Executivo quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual; (ii) a falha consistiu na realização de despesas na ordem de 7,11% do total das receitas, quando o permitido seria 7%; (iii) "o orçamento inicialmente fora elaborado no patamar de 8% das receitas e, com o advento da Emenda Constitucional que reduziu para 7% das receitas os gastos do Legislativo, mesmo assim a diferença fora mínima" (fls. 591); (iv) houve

¹ LC nº 64/90 Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo.

... I

g) os que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irreversível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 7º da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição

devolução de valores expressivos ao Executivo quando do final do exercício; (v) o processo de prestação de contas não observou os postulados da ampla defesa e do contraditório; (vi) a decisão do órgão de contas não esclareceu se a irregularidade é insanável; (vii) a irregularidade apontada não configura ato doloso de improbidade administrativa, mormente porque *"as divergências decorrentes da efetiva receita eram apenas de conhecimento do Executivo, que não repassou tais informações ao Legislativo"* (fls. 597); (viii) não houve dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

Ao final, pleiteia o provimento do apelo nobre, a fim de que, reformando-se o acerto regional, seja deferido o seu registro de candidatura.

A Coligação "Muda São Lourenço" apresentou contrarrazões a fls. 615-629.

Não houve juízo prévio de admissibilidade do recurso especial, conforme preconiza o art. 62, parágrafo único, da Resolução-TSE nº 23.455/2015².

Em seu parecer, a Procuradoria-Geral Eleitoral manifestou-se pelo desprovimento do recurso (fls. 633-635).

É o relatório.

² Resolução-TSE nº 23.455/2015 Art. 62. Apresentadas as contrarrazões ou transcritas o respectivo prazo, os autos serão imediatamente remetidos ao TSE, inclusive por sortado, se houver necessidade, correndo as despesas de transporte, nessa última caso, por conta do recorrente (Lei Complementar nº 64/1990 art. 8º, § 2º, c.c. o art. 12 parágrafo único)

Parágrafo único. O recurso para o TSE subirá imediatamente, dispensado o juízo de admissibilidade (Lei Complementar nº 64/1990, art. 12, parágrafo único).

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (relator): Senhores Ministros, *ab initio*, anoto que este recurso é tempestivo e está subscrito por advogado regularmente habilitado (fls. 167).

I. A questão de fundo debatida: eventual caracterização da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90 e a requalificação jurídica dos fatos.

Assevero também que o equacionamento da controvérsia travada, consoante se demonstrará, não diz respeito ao reexame do complexo fático-probatório acostado aos autos, mas, em vez disso, pugna pelo reenquadramento jurídico dos fatos, providência que, esta sim, se coaduna com a cognição realizada na estreita via do apelo nobre eleitoral.

Extrai-se da moldura fática do aresto que a tese jurídica posta ao exame desta Corte Superior Eleitoral cinge-se em perquirir se as irregularidades apuradas nas Tomadas de Contas pelo Tribunal de Contas de São Paulo – alusivas aos exercícios de 2010 (TC-002349/026/10 – fls. 98), 2013 (Acórdão TC-002122/026/13 – fls. 109) e 2014 (TC-000595/026/14 – fls. 133) – amoldam-se, ou não, juridicamente aos pressupostos fático-jurídicos caracterizadores da inelegibilidade insculpida no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90.

Como se percebe, a discussão de fundo traduz *questio iuris*, prescindindo, por isso, da formação de nova convicção acerca dos fatos narrados nos autos. Na feliz lição de Luiz Guilherme Marinoni, *“a qualificação jurídica do fato é posterior ao exame da relação entre a prova e o fato e, assim, parto da premissa de que o fato está provado. Por isso, como é pouco mais que evidente, nada tem a ver com a valoração da prova e com a perfeição da formação da convicção sobre a matéria de fato. A qualificação jurídica de um ato ou de uma manifestação de vontade acontece quando a discussão recai somente na sua qualidade jurídica”* (MARINONI, Luiz Guilherme. “Reexame de prova diante dos recursos especial e extraordinário”. In: *Revista Genesis de Direito Processual Civil*. Curitiba, núm 35, p. 128-145).

Em vista disso, impõe-se o enfrentamento das alegações deduzidas, afastando, assim, a incidência do Enunciado da Súmula nº 24 deste Tribunal Superior Eleitoral. É o que se passa, na sequência, a fazer.

II. Das contas relativas ao período em que desempenhou a Presidência da Câmara Municipal de São Lourenço da Serra/SP (Acórdão TC-002349/026/10)

A primeira alegação que ampara a presente impugnação de registro de Fernando Antonio Seme Amed, que fora acolhida pelo Regional Eleitoral paulista, consiste na desaprovação de suas contas, relativas ao ano de 2010 (Acórdão TC-002349/026/10), enquanto atuava na Presidência do Legislativo da municipalidade. Para o Tribunal, a realização de despesas em valor superior ao limite fixado constitucionalmente (CRFB, art. 29-A, I) atrairia a incidência da causa restritiva da cidadania passiva prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90.

De início, pontua que a alínea g contempla, em seu tipo, seis elementos fático-jurídicos como antecedentes de sua consequência jurídica, a serem, cumulativamente, preenchidos: (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 irrecurribilidade do pronunciamento que desaprovava; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas³.

Diante dessa estrutura normativa, em larga medida mais complexa que outras do mesmo art. 1º, inciso I, a amplitude do objeto cognoscível da alínea g (i.e., se maior ou menor a profundidade da cognição) depende especificamente do pressuposto fático-jurídico *sub examine*. Explico.

³ LC nº 64/90, Art. 1º São inequívocos:

I - para qualquer cargo

[..]

g) os que tiveram 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 9 (nove) 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 depender do requisito analisado, haverá a ampliação ou a redução da cognição realizada pelo juiz eleitoral, franqueando-lhe, em consequência, a prerrogativa de formular juízos de valor acerca da ocorrência *in concreto* de alguns deles. Com efeito, existem elementos do tipo que manietam, em alguma medida, a cognição horizontal do juiz: requer menor amplitude intelectual identificar se o indivíduo desempenha cargo ou função pública, bem como saber se o pronunciamento exarado é suscetível de impugnação (requisito da irreconciliabilidade), ou se há, ou não, suspensão ou anulação judicial do acórdão de rejeição das contas.

Noutro giro, a tipologia da alínea g traz em seu bojo, ainda, requisitos que habilitam o magistrado eleitoral a exarar juízos de valor concretos acerca de cada um deles. Assentar o caráter insanável de uma irregularidade apurada ou qualificar certa conduta *improba* como dolosa ou culposa, por exemplo, não se resume a uma atividade intelectual meramente mecânica. Ao revés, envolve maior espectro de valoração, notadamente quando o acórdão de rejeição de contas for omissivo quanto à análise desses elementos ou sempre que o fizer de forma açodada, sem perquirir as particularidades das circunstâncias de fato. Dai ser possível formar juízos de valor acerca da presença desses pressupostos à luz das premissas fáticas constantes da moldura do título proferido pelo Órgão Legislativo ou pela Corte de Contas que fundamenta a impugnação de registro.

A melhor doutrina eleitoralista perfilha similar entendimento. Para Rodrigo López Zilio, *"é a Justiça Eleitoral quem, analisando a natureza das contas reprovadas, define se a rejeição apresenta cunho de irregularidade insanável, possuindo característica de nota de improbidade (agora, dolosa) e, assim, reconhece o impeditivo à capacidade eleitoral passiva. O julgador eleitoral deve necessariamente partir da conclusão da Corte administrativa sobre as contas apreciadas, para definir a existência da irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade, de modo a caracterizar inelegibilidade."* (ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral*, 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, p. 230-231). A seu turno, José Jairo Gomes preleciona que, *"dentro de sua esfera competencial, tem a Justiça Eleitoral plena autonomia para valorar os fatos ensejadores da rejeição das contas e fixar, no*

caso concreto, o sentido da cláusula aberta 'irregularidade insanável', bem como apontar se ela caracteriza ato doloso de improbidade administrativa" (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 216).

De igual modo, a jurisprudência desta Corte Superior já sedimentou entendimento segundo o qual "[a] *Justiça Especializada Eleitoral detém competência constitucional e legal complementar para aferir, in concreto, a configuração de irregularidade de cariz insanável, ex vi dos arts. 14, § 9º, da CRFB/88 e 1º, I, g, da LC nº 64/90, outrossim examinar se aludido vício qualifica-se juridicamente como ato doloso de improbidade administrativa"* (AgR-REspe nº 39-64/RN, de minha relatoria, DJe 23.6.2016). Na mesma toada, o Ministro Henrique Neves já asseverou, com precisão, que, "[n]os termos da alínea g do art. 1º, I, da Lei das Inelegibilidades, cabe à *Justiça Eleitoral verificar se a falta ou irregularidade constatada pelo órgão de contas caracteriza vício insanável e se tal vício pode ser, em tese, enquadrado como ato doloso de improbidade"* (RO nº 884-67/CE, Rel. Min. Henrique Neves, DJe 14.4.2016; Cf., ainda, RO nº 725-69/SP, Rel. Maria Thereza de Assis Moura, DJe 27.3.2015: "*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"*).

Assentados os limites da *cognitio* desta Justiça Eleitoral no bojo das impugnações de registro, convém examinar a ocorrência, ou não, de cada um dos elementos na alínea g, sem os quais se revela defeso reconhecer a restrição ao estado jurídico de elegibilidade do Recorrente.

Nesse mister, pontuo que *in casu* é a Corte de Contas, e não a Câmara Municipal, o órgão competente para julgar, em definitivo, as contas do Recorrente, enquanto Presidente do Legislativo local, *ex vi* do art. 71, II, c/c art. 75, ambos da Lei Fundamental de 1988, na esteira da remansosa jurisprudência dessa Corte Superior Eleitoral (ver por todos TSE – REspe nº 965-58/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em 11.11.2014: "*Compete ao Tribunal de Contas julgar as contas de presidente de Câmara*

Municipal, nos termos do art. 71, inciso II, da CF/1988, norma de reprodução obrigatória para os Estados da Federação (art. 75 da CF/1988").

Por versar discussão sobre a rejeição de contas de ocupante de cargo eletivo no Poder Legislativo (no caso, o Recorrente era Presidente da Câmara Municipal), sequer incide na espécie os recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal submetidos à sistemática da repercussão geral (REs nºs 848.826 e 729.744), em que se discutia a autoridade competente para o julgamento definitivo das contas de gestão dos Prefeitos. E, no caso vertente, trata-se de hipótese diversa.

Avanço, então, na análise.

Discussões concernentes à configuração da inelegibilidade da alínea *g* por violação aos limites constitucionais do art. 29-A não são novidades no Tribunal Superior Eleitoral. O entendimento remansoso na Corte, sedimentado desde as eleições de 2010, aponta no sentido de que a rejeição de contas de Presidente da Câmara de Vereadores pelo Tribunal de Contas Estadual, por ultraje aos limites preconizados ao art. 29-A, inciso I, da Constituição de 1988, qualifica-se juridicamente como (i) vício insanável e (ii) ato doloso de improbidade administrativa, de forma a atrair a inelegibilidade descrita no art. 1º, I, *g*, da LC nº 64/90. Confira-se.

Nas eleições de 2010, a Corte, no AgR-RO nº 1614-41, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, PSESS 16.11.2010, asseverou que *“[a]s irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná – despesas com subsídios de vereadores em percentual superior ao disposto no art. 29-A, I, da Constituição Federal e contratação de pessoal sem concurso público – são insanáveis e caracterizam, em tese, atos de improbidade administrativa (arts. 10, XI e 11, V, da Lei nº 8.429/92)”*.

No caso, o Agravante, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Sapopema/PR, teve suas contas desaprovadas pelo TCE/PR, pelo pagamento de despesas com subsídios de vereadores em percentual superior ao disposto no art. 29-A, I, da Constituição de 1988, relativos ao exercício de 2001, bem como a contratação de pessoal sem a realização de concurso público, consoante impõe a Carta Magna. Tais irregularidades, no

entender do relator, que formou a maioria, **ultrapassavam os aspectos meramente formais, qualificando-se, em vez disso, como insanáveis e caracterizadoras, em tese, de atos de improbidade.**

A despeito de existir precedente em sentido oposto⁴, aludido entendimento restou reafirmado nas **eleições de 2012, 2014 e 2016.**

Nas **eleições de 2012**, este Tribunal, no julgamento do REspe nº 115-43/SP, desproveu o apelo nobre, firme no argumento de que a *"rejeição de contas do então Presidente da Câmara de Vereadores pelo Tribunal de Contas Estadual, em razão da violação ao disposto no art. 29-A, I, da Constituição Federal, enquadra-se na inelegibilidade descrita no art. 1, I, g, da LC nº 64/90, por configurar tal conduta vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa"* (REspe nº 115-43/SP, redator para o acórdão Min. Dias Toffoli, PSESS em 9.10.2012).

Os pressupostos fáticos daquele REspe guardam similitude com aqueles verificados no presente caso. A discussão debatida no REspe 115-43/SP girava em torno do enquadramento do Recorrente na alínea g, em decorrência da desaprovação de sua contas pelo Tribunal de Contas do Estado, relativas ao exercício de 2001, período em que presidiu a Câmara de Vereadores do Município de Coronel Macedo/SP. As irregularidades apuradas consistiam precisamente no fato de o total de gastos da Casa Legislativa corresponder a 8,93% (oito vírgula noventa e três por cento) da receita tributária e das transferências realizadas, ultrapassando o limite de 8% (oito por cento) estabelecido constitucionalmente (CRFB/88, art. 29-A, I, na redação dada pela EC nº 25/2000). O Tribunal, na esteira do voto do eminente Ministro Dias Toffoli, considerou que o diminuto percentual excedido (0,93%) não

⁴ AgR-REspe nº 585-10/SP. Rel. Min. Américo Versiani, PSESS 27.9.2012. O Tribunal analisou a incidência da inelegibilidade decorrente da alínea g devida à extrapolação em 0,07% do limite previsto no art. 29-A, I, da CF/1988. Eis a ementa do acórdão:

Inelegibilidade. Rejeição de contas

[...]

2. Caso não constem da decisão que rejeitou as contas circunstâncias que evidenciem se tratar de irregularidade grave, tampouco imputação de débito ao responsável, deve-se afastar a incidência da inelegibilidade da alínea g cuja nova redação passou a exigir a configuração de ato doloso de improbidade administrativa, conforme entendimento firmado por esta Corte. [grifei]

3. Existindo dúvida em relação à conduta do candidato, sobretudo porque a decisão do Tribunal de Contas não menciona a existência de dolo ou de culpa, merece prevalecer o direito à elegibilidade.

Agravo regimental não provido. [Grifei-se].

elidiria o caráter doloso da irregularidade apontada, máxime porque os limites impostos pela Carta Maior não sofrem mitigações, vencido o Ministro Marco Aurélio.

Em análise consequencialista, o Ministro Dias Toffoli aduziu, com precisão, que *"basta[ria] aos vereadores aprovarem leis descumprindo e assim isentando o presidente de câmara de qualquer tipo de inelegibilidade. (...) Os vereadores aprovam uma lei, o presidente assume no ano seguinte e executa, paga as benesses, e o limite que a Constituição criou passa a ser apenas uma figuração, porque os entes municipais têm a possibilidade de fazer as leis, e as leis municipais passam a valer mais do que a Constituição"*.

No mesmo sentido, o REspe nº 93-07/RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, PSESS em 18.12.2012, em que o Tribunal pontuou que *"[o] pagamento a maior de subsídio a vereadores (dentre eles o próprio recorrido), em descumprimento ao art. 29, VI, da CF/88, constitui irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa (art. 10, I, IX e XI, da Lei 8.429/92), atraindo a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90"*, de maneira que *"resolução editada no âmbito municipal, fixando o subsídio de vereadores em percentual superior ao previsto no art. 29, VI, da CF/88, não tem o condão de se sobrepor ao referido comando constitucional, seja por se tratar de norma hierarquicamente inferior, seja porque a extrapolação desses limites por meio de mera resolução permitiria a burla a esse dispositivo"*.

A Corte foi instada, novamente, a debruçar-se sobre a temática em dois outros precedentes AgR-REspe nº 326-79/SP e AgR-REspe nº 455-51/SP, DJe de 20.5.2013, e AgR-REspe nº 198-52/SP, DJe de 28.5.2013, todos de relatoria do Ministro Henrique Neves.

No AgR-REspe nº 326-79/SP, este Tribunal reiterou sua jurisprudência, no sentido de que *"[a] não observância do limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal configura irregularidade insanável que constitui em tese ato doloso de improbidade administrativa para efeito da incidência da inelegibilidade"*. No caso, a Corte, por maioria, desprovera o regimental, mantendo o indeferimento do registro de candidatura do Agravante, que teve suas contas rejeitadas pelo TCE/SP, ante a inobservância do

disposto no art. 29-A, I, da Constituição, porquanto o total das despesas do Legislativo local correspondera a 8,38% da receita tributária e das transferências realizadas, superando o limite de 8% aplicável ao caso.

Em irretocável lição, o relator Ministro Henrique Neves asseverou que “[o] limite estabelecido pelo art. 29-A é um dado numérico objetivo, cuja verificação é matemática”, de sorte que “[p]retender estabelecer, por critérios de proporcionalidade ou razoabilidade, que tais limites possam ser ultrapassados ou desrespeitados em pequenos percentuais significaria permitir a introdução de um critério substancialmente subjetivo, quando as regras de inelegibilidade devem ser aforidas de forma objetiva”.

No AgR-REspe nº 455-51/SP, julgado em 25.4.2013, consta da ementa do julgado que “a não observância do limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal configura irregularidade insanável que constitui em tese ato doloso de improbidade administrativa para efeito da incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90”.

In casu, o então Recorrente, Paulo Roberto Tarzã dos Santos, teve suas contas, alusivas ao exercício de 2004, rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado, ante o pagamento a maior de subsídios, em inobservância ao limite legal previsto do art. 29-A, inciso VI, da Constituição da República. Em suas razões, argumentou, entre outros fundamentos, que o percentual da despesa que extrapolou o limite constitucional possuía valor ínfimo (apenas 0,27%), razão pela qual seria percentual inidôneo a atrair a inelegibilidade imposta.

Ao apreciar o fundamento, o Ministro Henrique Neves, rememorando o julgamento do REspe nº 115-43/SP supra, perfilhou posicionamento similar ao do Ministro Dias Toffoli, no sentido de afastar a alegação de ofensa à proporcionalidade e à razoabilidade, firme no argumento de que “não cabe à Justiça Eleitoral analisar o nível de responsabilidade do administrador de recursos públicos, mas sim, no caso, ao Tribunal de Contas, órgão competente para examinar e julgar a prestação de contas do Presidente da Câmara de Vereadores”. Além disso, ainda na esteira dos fundamentos aduzidos pelo Min. Toffoli, consignou que “o art. 10, IX, da LC nº 8.429/92

define como ato de improbidade administrativa ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, o que, em tese, enquadra-se na conduta praticada pelo agente, consubstanciada na realização de gastos acima do limite permitido pelo art. 29-A, I, da Constituição Federal”.

Já no AgR-REspe nº 198-52/SP, DJe de 28.5.2013, este Tribunal reafirmou, acompanhando voto do relator Ministro Henrique Neves, desproveu o recurso, reassentando o argumento de que a ofensa aos limites do art. 29-A caracterizam-se como atos dolosos de improbidade de natureza insanável. No caso vertente, o Agravante, Juarez Pereira Pardim, teve suas contas relativas aos exercícios de 2005 e 2006, período em que ocupava a Presidência da Câmara Municipal, rejeitadas pelo Tribunal de Contas, ambas pelo mesmo motivo, a inobservância do limite imposto pelo artigo 29-A – 9,12% e 8,87%, respectivamente, em virtude do pagamento a maior do subsídio de vereadores.

Ainda nas eleições de 2012, o tema foi revisitado no julgamento do AgR-REspe 303-44/SP, de relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes, DJe de 22.12.2014, quando se afirmou que *“a rejeição de contas por desrespeito aos limites previstos nos arts. 29, inciso VI, alínea d, e 29-A, inciso II, da Constituição Federal é irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990”.*

Já nas **eleições de 2014**, o tema foi, mais uma vez, enfrentado no AgR-RO nº 709-18/SP, Rel. Min. Maria Thereza, PSESS em 4.11.2014. Na assentada, este Tribunal ratificou sua jurisprudência no sentido de que *“o descumprimento do disposto no art. 29-A da Constituição Federal e nas disposições da Lei de Licitações configura ato doloso de improbidade administrativa apto a atrair a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90”,* de maneira que *“[a] existência de lei anterior que autorizo o pagamento de subsídios a vereadores acima do limite constitucional não afasta a incidência da inelegibilidade, porquanto a atuação do administrador público é vinculada e deve so pautar, sobretudo, nas disposições constitucionais”.*

Em recentíssimo julgado, já atinente às **eleições de 2016**, este Tribunal Superior corroborou seu posicionamento no RO nº 192-33/PB, de relatoria da **Ministra Luciana Lóssio**, PSESS em 30.9.2016. A controvérsia jurídica cingia-se à **desaprovação das contas de gestão do Recorrente, Wilton Pontual de Oliveira**, pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, relativas ao exercício financeiro de 2009.

Apreciando a *quaestio*, a eminente **Ministra Luciana Lóssio**, em substancial voto, consignou a existência de ato doloso de improbidade e a natureza insanável dos vícios apurados: *(i)* gastos com folha de pagamento equivalente a 70,24% de sua receita, ultrapassando o limite encartado no § 1º do art. 29-A da CRFB/88, *(ii)* despesas não licitadas na monta de R\$ 36.036,61 (trinta e seis mil, trezentos e seis reais e sessenta e um centavos), *(iii)* ausência de retenção e de recolhimento de parte das contribuições previdenciárias devidas aos segurados, *(iv)* ausência de quitação de obrigações securitárias devidas no período, *(v)* ações e omissões que geraram prejuízo ao erário, sendo imperioso o ressarcimento e imposição de penalidade (imputação de débito e multa, respectivamente nos valores de R\$ 11.586,72 e R\$ 4.150,00).

No tocante à extrapolação do limite constitucional, esta Corte desconsiderou o argumento de insignificância do percentual excedido (0,24%), sustentando, com precisão, que aludida conduta encerra vício insanável configurador de ato doloso de má-gestão da coisa pública.

Da análise dos retromencionados arestos, a diretriz jurisprudencial da Corte Superior Eleitoral é suficientemente objetiva, inequívoca e peremptória: **a transgressão dos limites impostos pelo art. 29-A da Lei Fundamental pelo Presidente da Câmara Municipal qualifica-se juridicamente, para fins de exame do estado jurídico de elegibilidade, como (i) vício insanável e (ii) ato doloso de improbidade administrativa, independentemente do percentual que exorbita o teto de gastos constitucional.**

E essa racionalidade que presidiu a fixação dessa orientação deve ser aplicada à espécie.

In casu, o Recorrente teve suas contas, relativas ao exercício de 2010, rejeitadas pelo Tribunal de Contas, nos termos do Acórdão nº TC-002349/026/10 (fls. 98), com trânsito em julgado em 19.8.2013 (consulta ao sítio eletrônico do TCE/SP). As irregularidades materializaram-se com a realização de despesas em montante correspondente a 7,11% do somatório da receita tributária e transferências, efetivamente realizadas no exercício anterior, em desacordo com o art. 29-A, inciso I, da Constituição de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

Ao apreciar a *quaestio*, o TRE/SP, debruçando-se sobre o acervo fático-probatório, concluiu que a irregularidade apurada pela Corte de Contas (i.e. realização de despesas a maior, em flagrante desacordo com o art. 29-A, I, da CRFB/88) consubstancia vício insanável, apta, desse modo, a atrair a causa de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90. Confirmam-se alguns excertos do acórdão regional (fls. 572-573):

De outro lado, o recorrido, na condição de Presidente da Câmara Municipal de São Lourenço da Serra/SP, teve suas contas, relativas ao exercício de 2010, rejeitadas pelo Tribunal de Contas, nos termos do v. Acórdão nº TC-002349/026/10 (fl. 98), transitado em julgado em 19.8.2013 (consoante consulta ao sítio eletrônico do TCE/SP), em razão da realização de despesas em montante correspondente a 7,11% do somatório da receita tributária e transferências, efetivamente realizadas no exercício anterior, em desacordo com o art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000 (fl. 384).

[...]

Nesses termos, observo que, em casos semelhantes, o c. Tribunal Superior Eleitoral reconheceu o caráter insanável, doloso e improbo da irregularidade ora em análise, de modo a atrair a incidência da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, 'g', da LC nº 64/90. Vejamos:

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. INDEFERIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS. PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES VIOLAÇÃO. ART. 29-A, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VÍCIO INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INELEGIBILIDADE. INCIDÊNCIA. ALÍNEA G DO INCISO I DO ART. 1º DA LC Nº 64/90. RECURSO DESPROVIDO. 1. A rejeição de contas do então Presidente da Câmara de Vereadores pelo Tribunal de Contas Estadual, em razão da violação ao disposto no art. 29-A, I, da Constituição Federal, enquadra-se na inelegibilidade descrita no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, por configurar tal conduta vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. 2. Recurso a que nega

provimento. (TSE, Respe nº 11543, Relator(a) Min Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. PSESS 9/10/2012).

Por fim, como bem observado pela douta Procuradoria Regional Eleitoral, em relação ao dolo na conduta do recorrido, a jurisprudência do TSE admite para fins de incidência da causa de inelegibilidade tão somente o dolo genérico que se caracteriza quando o agente público atua em dissonância com a legislação (RO nº 44880, Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, DJe de 13/06/16) (fl. 561).

A partir dessas premissas fáticas, o Tribunal a quo reconheceu que o simples ultraje ao limite previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição⁵, ainda que no reduzido montante de 0,11%, configuraria, a um só tempo, irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa.

Consoante afirmado, revela-se perfeitamente possível, sob o ângulo da atividade do magistrado nas AIRC's, a formulação de juízo de valor acerca do caráter insanável dos vícios apontados e da natureza dolosa (ou culposa) do ato reputado como improbo para fins de aferição do estado jurídico de elegibilidade, não reverberando no – nem infirmando o – mérito do pronunciamento da Corte de Contas.

Demais disso, há fortes razões substantivas que legitimam as conclusões a que chegou o TRE/SP: a questão de fundo subjacente ao recurso especial eleitoral circunscreve-se a um panorama mais abrangente relativo à gestão responsável das finanças públicas, em geral, e das municipais, em particular.

De fato, a fixação de limites constitucionais para gastos em âmbito municipal, levada a efeito pelo constituinte reformador em sucessivas reformas (ECs nº 25/2000 e nº 58/2009), ancorou-se na necessidade premente de implantar uma política de responsabilidade fiscal nessas entidades, de forma a reduzir, sobremaneira, a discricionariedade do gestor (no caso, Presidente da Câmara Municipal) na realização de despesas do Poder Legislativo que, não raro, comprometiam a saúde financeira da municipalidade,

⁵ Art. 29 A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tripartida e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 120.000 (cento mil) habitantes;

em razão do investimento em áreas pouco prioritárias, e, por consequência, devastavam as contas públicas locais.

Dado o insuperável cenário de escassez, optou-se por um arranjo institucional de alocação de recursos mais eficiente, consubstanciado na restrição ao total de despesas (art. 29-A, *caput*) e à remuneração de pessoal do Poder Legislativo, inclusive quanto ao subsídio dos vereadores (art. 29, VI, *c/c* art. 29-A, § 1º), circunstância que evita, ou, ao menos, amaina, a promiscuidade onerosa das Câmaras Municipais com gastos dessa natureza, a qual, à evidência, subtrai recursos essenciais à manutenção dos serviços públicos básicos da edilidade.

A propósito, não se pode olvidar que a Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, gênese da EC nº 25/2000⁶, tramitava concomitantemente com o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, o que corrobora, em vez de infirmar, essa preocupação com a gestão responsável dos recursos públicos escassos.

Em termos práticos, isso significa que a manutenção da higidez fiscal dos entes federativos não encerra mera liberalidade, mas, ao revés, consubstancia dever impostergável exigido aos detentores de mandato eletivo, que, por gerir a *res* pública, não podem estar isentos de amarras, constitucionais e legais, em sua atuação. O escrutínio das urnas não confere – e não pode conferir – a tais agentes políticos um salvo-conduto ou um cheque em branco para procederem, a seu talante, à execução de despesas para além dos limites estabelecidos constitucionalmente.

Endossar entendimento oposto não geraria os incentivos corretos para o aperfeiçoamento da gestão fiscal e da execução responsável do orçamento dessas entidades, conforme preconiza os balizamentos constitucionais e legais. Isso porque a aplicação das máximas da proporcionalidade e da razoabilidade para aferir a existência *in concreto* de dolo na transgressão aos arts. 29, VI, e 29-A da Constituição instituiria um

⁶ Em verdade, a Emenda Constitucional nº 25 de 2000, leva sua origem na Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 1998, apresentada pelo Senador Espíndulo Amin, com vistas a alterar o inciso VII do art. 29 da Constituição. Após a aprovação em dois turnos no Senado a PEC foi recebida na Câmara e autuada com o nº 627-B, de 1998, que promoveu diversas modificações substanciais no texto do Senado. Aprovada pela Câmara, foi recebida como PEC 15-A e definitivamente aprovada nos termos propostos pela Câmara.

critério excessivamente subjetivo e casuístico de análise dessas condutas, de sorte a estimular o gestor a proceder a gastos em patamares sempre próximos (a maior ou a menor) dos limites estabelecidos, testando diuturnamente a tolerância decisória do Tribunal com tais violações.

A fixação de *standard* objetivo no exame de ofensas aos tetos dos arts. 29, VI, e 29-A (*i.e.*, a simples contrariedade já configurar vício insanável e doloso de improbidade) empresta segurança jurídica, previsibilidade e isonomia a todos os gestores no âmbito do Legislativo local, os quais terão plena ciência *ex ante* acerca das condutas permitidas ou proscritas. Ao adotar esse critério, o recado dado pela Justiça Eleitoral é cristalino: os Presidentes de Câmaras Municipais deverão ser mais cautelosos e prudentes no controle dos gastos orçamentários, porque o ultraje aos limites constitucionais, em qualquer percentual, ensejará irregularidade de natureza insanável caracterizada como dolosa para fins de inelegibilidade. É a própria efetividade das normas constitucionais que estão em jogo: ou bem referidas disposições são dotadas de imperatividade, força cogente, e, portanto, de cumprimento compulsório, ou bem se apresentam como recomendações sem qualquer força vinculante a seus destinatários. E essa última hipótese, por certo, não é a compreensão mais adequada.

O respeito para com a Constituição, com a estrita observância dos rigorosos critérios para gastos no Legislativo municipal, somente se verificará efetivamente quando os responsáveis pelas extrapolações forem atingidos em sua esfera jurídica patrimonial (mediante a imputação de sanções pecuniárias) e pessoal (mediante o reconhecimento de restrição à sua cidadania passiva). Do contrário, indigilados preceitos ainda serão, infelizmente, vulnerados.

Mais: parâmetros objetivos repudiam eventuais voluntarismos decisórios, materializados em juízos de proporcionalidade e de razoabilidade desprovidos de qualquer desenvolvimento analítico e metodológico, recaíndo, bem por isso, em achismos travestidos de fundamentação jurídica. A consequência inescapável é desastrosa, por ocasionar mais insegurança e injustiças aos envolvidos, e, no limite, por comprometer a própria credibilidade

da Justiça Eleitoral, que terá decisões conflitantes em situações bastante assemelhadas.

À luz dessas contingências, é imperioso que o Presidente da Câmara dos Deputados não se distancie dos limites impostos pela Constituição de 1988, sob pena de amesquinhar a teleologia reitora da novel política de gastos na municipalidade.

No âmbito eleitoral, em especial nas impugnações de registro por alínea g, prestigiar essa política de maior responsabilidade fiscal reclama uma postura fiscalizatória mais criteriosa por parte da Justiça Eleitoral, sempre que se verificar a inobservância dos limites encartados nos arts. 29, VI, e 29-A. Dito noutros termos, é defeso transigir com comportamentos desidiosos e irresponsáveis praticados pelos Presidentes de Câmaras Municipais, que, sabidamente, tinham plena consciência das restrições orçamentárias previamente estabelecidas e, ainda assim, ultrapassaram os limites impostos pela Lei Maior. Advogar tese oposta equivale a abrir uma fresta perigosa e deletéria para a realização de despesas para além do que autoriza a Constituição.

É precisamente esse conhecimento anterior acerca dos limites e possibilidades de sua atuação que denotam o dolo do pagamento a maior, levado a efeito pelos Presidentes das Casas Legislativas locais, exorbitando os tetos constitucionais dos arts. 29, VI, e 29-A. Em hipóteses como essas, **o caráter doloso da conduta reputada como improba é presumido, de ordem a afastar, para sua caracterização, qualquer análise a respeito do aspecto volitivo do agente que praticou o ato irregular.**

Em suas razões, o Recorrente sustenta, ainda, a inexistência dos pressupostos caracterizadores da alínea g (irregularidade insanável e ato doloso de improbidade), firme no argumento de que os valores pagos acima do limite do art. 29-A devem ser imputados (i) à edição da Emenda Constitucional nº 58/2009, que reduziu de 8% para 7% o percentual máximo de gastos do Legislativo municipal, e (ii) ao chefe do Executivo local, responsável por exercer os controles de gastos quando do repasse dos duodécimos. Os argumentos aduzidos, todavia, não impressionam.

Em primeiro lugar, as questões suscitadas não foram debatidas no aresto vergastado, circunstância que *de per se* obsta a sua apreciação na estreita via do apelo nobre especial, nos termos do Enunciando da Súmula nº 282 do Supremo Tribunal Federal (*“É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”*).

Em segundo lugar, atribuir à promulgação da EC nº 58/2009 a responsabilidade pela superação limites de gastos constitucionais beira a desfaçatez. Deveras, o art. 3º, inciso II, da emenda dispôs, em bases peremptórias, que os novos limites de gastos do art. 29-A (art. 2º da EC nº 58/2009) produziram efeitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação. Desse modo, era dever impostergável dos responsáveis – chefe do Poder Executivo e Legislativo – proceder aos ajustes dos gastos. Explica-se.

Referida emenda foi promulgada no dia 23 de setembro de 2009, quando a lei orçamentária local ainda estava em trâmite na Câmara Municipal, fato incontroverso e reconhecido pelo próprio Recorrente, em suas razões (fls. 588), de modo que se afigurava perfeitamente possível a adequação do projeto de LOA ao novel regime jurídico dos gastos do Poder Legislativo. E, neste pormenor, as lições sobre a tramitação legislativa do projeto de lei orçamentária anual evidenciam o desacerto da justificativa apresentada pelo Recorrente.

Como é de conhecimento ordinário, é do respectivo chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores do Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos) a iniciativa privativa para encaminhar ao Poder Legislativo o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento (CRFB/88, art. 84, XXIII c/c art. 165, § 9º -- normas de reprodução obrigatória às demais entidades federativas).

Encaminhado à Casa Legislativa para discussão, o chefe do Poder Executivo poderia enviar mensagem aditiva à Casa Legislativa, no afã de propor eventual modificação ao projeto, desde que não iniciada a votação, na Comissão Mista (no caso de Estado e Municípios, diz-se apenas Comissão

de Orçamento), da parte a que se visa alterar, *ex vi* do art. art. 166, § 5º, da Lei Fundamental de 1988. Daí por que a adequação da lei orçamentária ao que preconizava a EC nº 58/2009 já poderia ter sido feita nesta etapa.

Ainda que precluso o envio da mensagem – em virtude do início da votação da parte que se pretendia alterar –, o ordenamento constitucional vigente, diversamente do regime anterior, empresta plena liberdade de apresentação de emendas modificativas ao projeto na própria Comissão, que sobre elas emitirá parecer (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 377-380). A apreciação, com a palavra final, porém, é do Plenário da Casa Legislativa (CRFB/88, art. 166, § 2º).

Portanto, cientes que estavam da limitação de gastos levada a cabo pela EC nº 58/2009, era dever dos membros da Câmara Municipal proceder aos ajustes necessários ao projeto de lei de orçamento, de forma a compatibilizá-lo não apenas com o PPA e com a LDO, mas, principalmente, com os novos parâmetros magnos de despesas do Poder Legislativo local fixados pela EC nº 58/2009.

Por fim, e em terceiro lugar, descabe cogitar da imputação de responsabilidade ao chefe do poder executivo pela irregularidade apurada. Para o Recorrente, recairia sobre a chefia do Executivo a tarefa de proceder à adequação aos balizamentos constitucionais, na medida em que, *“no momento do repasse do duodécimo ao Poder Legislativo, somente o chefe do Poder Executivo possui o valor correto da receita tributária e transferências efetivamente arrecadadas no exercício anterior”,* de maneira que, *“se o valor fixado na LOA apresentar-se superior ao teto constitucional, o repasse deverá ser reduzido, sob pena de crime de responsabilidade do Prefeito”* (fls. 589-590).

Com efeito, eventual responsabilização do Prefeito não exclui a do Recorrente pelas despesas efetuadas, enquanto Presidente do Legislativo local, acima dos limites constitucionais fixados. Ambos, Prefeito e Presidente da Câmara, deverão ser responsabilizados pela efetivação de gastos em inobservância dos cânones magnos. Essa conclusão se justifica, ainda, pelo

fato de que as contas do Recorrente foram desaprovadas, inclusive em sede recursal, pelo Tribunal de Contas estadual (fls. 98-108). Ademais, e como bem destacou o Ministro Dias Toffoli, no precitado REspe nº 115-43/SP, *"não cabe à Justiça Eleitoral analisar o nível de responsabilidade do administrador de recursos públicos, mas, sim, no caso, ao Tribunal de Contas, órgão competente para examinar e julgar a prestação de contas do Presidente da Câmara de Vereadores"*, uma vez que, na esteira das premissas sobre a cognição em AIRCs exaustivamente desenvolvidas, *"a competência desta Justiça especializada cinge-se à aferição da ocorrência dos requisitos para a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1, I, g, da LC nº 64/90, a partir da análise dos vícios que ensejaram a rejeição das contas"*.

Todo esse conjunto de fundamentos, destarte, desabona a pretensão do ora Recorrente, impondo, em consequência, a manutenção das conclusões esposadas no aresto da Corte Regional Eleitoral paulista.

III. Das contas relativas ao período em que desempenhou a chefia do Executivo do Município de São Lourenço da Serra/ SP (Acórdãos TC-002122/026/13 e TC-000595/026/14).

O segundo conjunto de irregularidades que lastreia a impugnação do registro de candidatura do Recorrente, Fernando Antonio Seme Amedé, diz respeito à rejeição de suas contas, alusivas aos exercícios de 2013 e 2014, período em que ocupava a titularidade na chefia do Poder Executivo do Município de São Lourenço da Serra no Estado de São Paulo.

Ao apreciar as contas relativas ao exercício de 2013, o Tribunal de Contas exarou parecer desfavorável à aprovação das contas do Recorrente, aduzindo, entre outros fundamentos, que *"a administração não exerceu controle e acompanhamento adequado visando ao contingenciamento de suas despesas, caminhando na contramão do equilíbrio previsto no art. 1º, § 1º, da Lei Fiscal (Acórdão TC-002122/026/13 – fls. 118)"*.

No que respeita ao exercício de 2014, também houve a emissão de parecer pela desaprovação de suas contas, assentando a Corte,

em sua fundamentação, que “contribui para o resultado negativo a falta de aplicação dos recursos auferidos do FUNDEB” (TC-000595/026/14 – fls. 126).

Tais manifestações da Corte de Contas, todavia, não têm o condão de *per se* autorizar a análise dos demais requisitos caracterizadores da causa restritiva à cidadania passiva erigida na alínea g.

Isso porque, a despeito do parecer pela desaprovação, o Tribunal de Contas não é a autoridade investida de competência constitucional para julgar, em caráter definitivo, as contas dos Prefeitos, para fins da configuração da inelegibilidade *sub examine*.

É que a Suprema Corte, na sessão jurisdicional de 10.8.2016, ao examinar os Recursos Extraordinários nº 848.826 e nº 729.744, ambos submetidos à sistemática da repercussão geral, equacionou duas importantes controvérsias com impactos significativos no exame dos pressupostos fático-jurídicos da alínea g do inciso I do art. 1º do Estatuto das Inelegibilidades.

No RE nº 848.826, o ponto nevrálgico era a definição da autoridade (*i.e.*, se a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas) dotada de competência constitucional para julgar as contas de prefeitos municipais nas cognominadas contas de gestão, *i.e.*, quando esses estiverem atuando na qualidade de ordenadores de despesas, à semelhança dos demais gestores públicos. Já no RE nº 729.744, a *quaestio iuris* discutia se a inércia do Poder Legislativo municipal em apreciar o parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas ensejava, ou não, a desaprovação das contas do Chefe do Executivo local.

Pois bem. No primeiro deles (RE nº 848.826), o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, asseverou competir, exclusivamente, à Câmara Municipal o julgamento das contas de governo e das contas de gestão dos prefeitos, cabendo à Corte de Contas apenas e tão somente a emissão de parecer prévio e opinativo, cuja superação reclama decisão de 2/3 (dois terços) dos vereadores.

No tocante ao segundo apelo (RE nº 729.744), o STF consignou que o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não tem o condão de

por se atrair a restrição ao *ius honorum* prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, ainda que se verifique a inércia na apreciação das contas por parte do Legislativo da municipalidade. Segundo a Corte, dado o caráter meramente opinativo do parecer emitido pela Corte de Contas, faz-se mister o pronunciamento definitivo da Câmara Municipal. *In casu*, porém, isso não ocorre.

Com efeito, consoante a moldura fática do acórdão hostilizado, não consta qualquer desaprovação pelo Poder Legislativo local – órgão competente – das contas do Recorrente, atinentes aos exercícios de 2013 e 2014, circunstância que interdita qualquer discussão acerca da higidez, ou não, do estado jurídico de elegibilidade do Recorrente.

Frisa-se, por oportuno, que a rejeição de contas por autoridade competente (no caso, a Câmara Municipal de São Lourenço da Serra/SP) se afigura insuficiente para atrair, de imediato, a inelegibilidade da alínea g, devendo o juiz eleitoral, em tais situações, proceder à análise, *in concreto*, dos demais requisitos nela constantes.

À luz dessas considerações, o aresto não merece reparos.

IV. Dispositivo

Pelo exposto, voto pelo desprovimento do recurso especial eleitoral.

É como voto.

EXTRATO DA ATA

REspe nº 588-95.2016.6.26.0201/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Recorrente: Fernando Antonio Seme Amed (Advogado: Roberto Thompson Vaz Guimarães – OAB: 145747/SP). Recorrida: Coligação Muda São Lourenço (Advogados: Fátima Cristina Pires Miranda – OAB: 109889/SP e outros).

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

Presidência do Ministro Luiz Fux. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Gilmar Mendes.

SESSÃO DE 1º.12.2016.