

# PARECER JURÍDICO

**Gilson Dipp**

Ministro aposentado do Tribunal Superior Eleitoral e do Superior Tribunal de Justiça

Ex-Corregedor Nacional de Justiça

Advogado e Consultor Jurídico

**Tema da consulta:** Registro de candidatura e hipótese de inelegibilidade decorrente de rejeição de contas por falta de pagamento integral de precatórios (art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90)

**Consulente:** Dr. Rafael Araripe Carneiro

**DIREITO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. REJEIÇÃO DE CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. NÃO PAGAMENTO INTEGRAL DOS PRECATÓRIOS. NÃO INCLUSÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA DO VALOR TOTAL DE PRECATÓRIOS. INCIDÊNCIA AUTOMÁTICA DA INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA G DO ART. 1º, I, DA LC 64/90. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ANÁLISE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DO ENTE PÚBLICO. CASO CONCRETO. EXERCÍCIO DE 2005. LIMITAÇÕES FINANCEIRAS DESCONSIDERADAS NO JULGAMENTO DAS CONTAS. PREFEITO AFASTADO DO CARGO POR DECISÃO JUDICIAL ANTES DO TÉRMINO DO EXERCÍCIO. PAGAMENTO DA MAIORIA DOS PRECATÓRIOS DURANTE A SUA GESTÃO. RECONHECIMENTO DOS ESFORÇOS DO GESTOR PÚBLICO PELO TCE. IMPOSSIBILIDADE DE FUTUROLOGIA E PREVISÃO DO SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO AO FIM DO EXERCÍCIO. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. DEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURA.**

## SUMÁRIO

I. A CONSULTA.....	3
II. REFLEXÕES PRELIMINARES SOBRE O REGISTRO DE CANDIDATURA: A IMPORTÂNCIA DO DIREITO DE SE CANDIDATAR.....	4
III. CONTRAPONTO AO DIREITO DE SE CANDIDATAR: A SIGNIFICATIVA CONTRIBUIÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA NO CONTEXTO DE PROTEÇÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA ELEITORAL.....	7
IV. A NOVA REDAÇÃO DA ALÍNEA G. CRITÉRIOS MAIS RÍGIDOS ESTABELECIDOS PELA PRÓPRIA LEI DA FICHA LIMPA.....	8
V. O ORÇAMENTO PÚBLICO E O SEU DEVER DE COMPROMISSO COM A REALIDADE FISCAL. INSTRUMENTOS DE AJUSTE ORÇAMENTÁRIO SUPERVENIENTE.....	9
VI. A PROBLEMÁTICA AINDA ATUAL DOS PRECATÓRIOS E A PREOCUPAÇÃO DO STF COM AS DEMAIS OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS DOS ENTES PÚBLICOS.....	12
VII. A EXIGÊNCIA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AINDA QUE EM TESE, PARA A CONFIGURAÇÃO DA INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA G.....	16
VIII. APLICAÇÃO DAS PREMISSAS TEÓRICAS AO CASO CONCRETO.....	22
IX. CONCLUSÕES.....	29

**I. A CONSULTA**

1. Trata-se de consulta formulada pelo ilustre advogado Rafael Araripe Carneiro acerca do entendimento exarado pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo no acórdão do Recurso Eleitoral nº 49-69, nos autos da ação de impugnação ao registro de candidatura do Sr. Jesus Chedid, candidato mais votado ao cargo de prefeito do município de Bragança Paulista nas eleições de 2016. O caso é objeto de recurso especial eleitoral, em trâmite perante o Tribunal Superior Eleitoral, sob relatoria do Exmo. Ministro Herman Benjamin.

2. Narra o consulente que a impugnação ao registro de candidatura foi julgada improcedente em primeira instância, tendo o magistrado afastado a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 ante a consideração que o Município de Bragança Paulista contou com três prefeitos distintos no ano de 2005 e durante a gestão do Sr. Jesus Chedid, até outubro daquele ano, os precatórios foram adimplidos em percentual considerável. O juiz de piso considerou ainda, segundo relata o consulente, que o Sr. Chedid não estava na gestão municipal ao final do exercício fiscal, oportunidade em que os precatórios poderiam ser pagos mediante a utilização de eventual superávit orçamentário.

3. O Tribunal Eleitoral paulista deu provimento ao recurso eleitoral dos impugnantes para indeferir o registro de candidatura, consignando que apuração de superávit nas contas da prefeitura ao final de 2005 indicaria a existência de conduta dolosa de improbidade administrativa pelo não pagamento integral dos precatórios, bem como pela não inclusão na proposta de lei orçamentária do valor total para o pagamento dos precatórios.

4. Diante dessa situação fático-jurídica, formulou-se a presente consulta, a fim de atender aos seguintes quesitos:

- (a) O não pagamento integral de precatórios representa, por si só, vício insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa apto

a atrair a inelegibilidade prevista na alínea g do art. 1º, I, da LC nº 64/90?

(b) A não inclusão, na lei orçamentária, de recursos necessários para o pagamento integral dos precatórios requisitados constitui, por si só, vício insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa apto a atrair a hipótese de inelegibilidade prevista na mesma alínea g?

(c) Diante dos fatos apresentados, inclusive o superávit orçamentário apurado ao fim do exercício de 2005 no Município de Bragança Paulista, o Sr. Jesus Chedid, que administrou a cidade até outubro de 2005, incide na hipótese de inelegibilidade prevista na alínea g?

5. A fim de atender aos questionamentos formulados, far-se-á exposição teórica acerca dos institutos jurídicos necessários à satisfatória abordagem dos temas, com suporte na doutrina jurídica pátria e na jurisprudência firmada do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior Eleitoral, para, em seguida, dedicar-se às peculiaridades do caso concreto e à resposta aos quesitos.

6. Passa-se, então, à efetiva análise dos temas ora propostos.

## **II. REFLEXÕES PRELIMINARES SOBRE O REGISTRO DE CANDIDATURA: A IMPORTÂNCIA DO DIREITO DE SE CANDIDATAR**

7. O registro de candidatura é uma das fases de maior relevância em todo processo eleitoral. Não apenas por ser o momento em que se aferem as condições de elegibilidade dos candidatos, bem como se verificam a incidência das hipóteses de inelegibilidade, mas por ser o **marco de efetivação do direito fundamental de se candidatar**. É nesse momento em que se fixam as opções de voto do eleitorado, inaugurando, portanto, o processo de concretização da representação política democrática.

8. Disso se extrai a íntima ligação entre a legitimidade da fase de registro de candidatura e a preservação da democracia.

9. Tal compreensão traz consigo a importância do debate sobre tema de grande relevância no atual cenário político brasileiro: a crise do sistema democrático representativo. A questão não é nova, longe disso, mas atualmente vem ganhando cada vez mais prestígio nos debates acadêmicos, na imprensa e, conseqüentemente, na esfera pública informal, revelando verdadeira preocupação da sociedade civil como um todo.

10. A razão do fenômeno de popularização da crise representativa parece bastante óbvia, na medida em que o tema tem relação intrínseca com os gravíssimos casos de corrupção nas relações políticas brasileiras, o que, dentre outros fatores, tem como consequência a falta de confiança popular nos representantes eleitos, afetando profundamente a legitimidade e a qualidade da democracia.

11. Pilar de um sistema que se pretende democrático é a realização de eleições<sup>1</sup> – sempre associadas ao sufrágio universal, ao voto direto, à periodicidade de pleitos, à competitividade dos candidatos, bem como à liberdade de informação –, afinal de contas, é por meio delas que os cidadãos escolhem aqueles que tomarão decisões em nome de toda a sociedade. Daí a importância de se garantir que o processo eleitoral se desenvolva de maneira legítima e consentânea com os princípios fundamentais do Estado Constitucional.

12. Nesse sentido, e sem pretender esgotar o tema, constata-se a relevância do estudo profundo do Direito Eleitoral, o qual, do ponto de vista teleológico, deve nutrir institutos jurídicos que assegurem legitimidade ao processo eleitoral, fortalecendo assim o sistema democrático representativo<sup>2</sup>. Em tal contexto, sendo fundamental para o adequado funcionamento da democracia que os representados tenham plena confiança

---

<sup>1</sup> Fala-se da importância do exercício eleitoral, sem perder de vista que democracia não se resume a eleições. Para muito além disso, um Estado que se pretende democrático deve garantir alto grau de liberdade aos cidadãos, bem como igualdade política e social, por meio de instituições sólidas e, ao mesmo tempo, inclusivas (RENNÓ, Lúcio R. e outros. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011; p. 39).

<sup>2</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12ª edição. São Paulo: Atlas, 2016; p. 25.

em seus representantes, uma das principais funções do Direito Eleitoral é garantir **que o eleitor exerça seu direito de escolha com a maior liberdade possível.**

13. Nessa seara, o voto desempenha papel central no exercício da soberania popular, consubstanciando-se no instrumento por meio do qual os cidadãos escolhem aqueles que irão ocupar os cargos político-eletivos, representando-lhes no exercício das atividades de governo. Pelo voto concretiza-se o processo de manifestação da vontade popular<sup>3</sup>. Não por outro motivo, eventual afastamento de mandato eletivo legitimamente conquistado nas urnas é questão sensível, a ser tratada sempre com cautela e razoabilidade, sob pena de vulneração da soberania popular.

14. A *liberdade do eleitor* deve ser entendida de modo amplo. Com efeito, a cidadania por meio da eleição somente se exerce satisfatoriamente quando são garantidos ao eleitorado o sigilo das urnas, o alto grau de acesso à informação e, **não menos importante, a pluralidade de candidatos a serem votados**, a fim de possibilitar que o eleitor faça a escolha do melhor representante a partir de amplo rol de opções.

15. Quando se trata de exercício eleitoral, comumente se confere especial importância à participação do eleitor na escolha de seu representante. Todavia, é essencial considerar o caráter bilateral das eleições: deve-se preservar não apenas o direito de escolha do candidato que melhor represente a comunidade, mas também garantir o pleno exercício da capacidade eleitoral passiva, em outras palavras, deve ser assegurado o direito subjetivo de o cidadão candidatar-se. Aliás, o direito de ser candidato precede o próprio direito de escolha do representante, na medida em que votar em alguém pressupõe a candidatura válida.

16. Por tais razões, o regramento aplicável ao procedimento de registro de candidatura, tanto sob o viés legislativo, quanto sob a ótica jurisprudencial, precisa dar especial atenção ao direito fundamental à elegibilidade, **sobretudo no contexto de eleição majoritária** (que naturalmente envolve menor número de candidatos), dado que a capacidade passiva eleitoral é condição *sine qua non* da democracia representativa.

---

<sup>3</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12ª edição. São Paulo: Atlas, 2016; p. 61.

### III. CONTRAPONTO AO DIREITO DE SE CANDIDATAR: A SIGNIFICATIVA CONTRIBUIÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA NO CONTEXTO DE PROTEÇÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA ELEITORAL

17. É claro, entretanto, que o supramencionado *direito fundamental à elegibilidade* não deve ser compreendido de forma ilimitada, seja porque nada no ordenamento jurídico é absoluto, seja porque a possibilidade irrestrita de se candidatar pode favorecer a prática de condutas públicas imorais, o que parece ser um dos principais fatores responsáveis pela crise de representatividade brasileira.

18. Corrobora tal assertiva o marcante exemplo da Lei Complementar nº 135/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, que ampliou de forma significativa as hipóteses de inelegibilidade e cujo trâmite legislativo se iniciou a partir de iniciativa popular, com a coleta de mais de 1,3 milhão de assinaturas de cidadãos provenientes de todos os estados do país<sup>4</sup>.

19. Assim, uma das mais importantes simbologias da Lei da Ficha Limpa é a de que **foi do próprio povo a iniciativa de limitar o seu poder de escolha**. Vale dizer, o próprio eleitorado preferiu restringir suas opções de voto, impedindo que determinadas pessoas sequer participassem da corrida eleitoral, a assumir o risco de que as consequências de seus reprováveis atos adviessem da voz das urnas – demonstrando de maneira cabal não só a crise de representatividade existente no Brasil, como também a ânsia do brasileiro em combatê-la.

20. Por outro lado, a despeito de a Lei da Ficha Limpa representar importante avanço no combate às práticas eleitorais antidemocráticas, repudiando duramente a possibilidade de candidatura daqueles que não mantêm o adequado decoro público, é inegável que a norma atingiu **alto nível restritivo em relação ao direito fundamental à candidatura**, o que impõe a seu intérprete cautela e estrita observância às disposições que o próprio texto legal trouxe.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/registro-de-candidaturas/lei-da-ficha-limpa>>. Acesso 12/08/2016.

**IV. A NOVA REDAÇÃO DA ALÍNEA G. CRITÉRIOS MAIS RÍGIDOS ESTABELECIDOS PELA PRÓPRIA LEI DA FICHA LIMPA**

21. A hipótese de inelegibilidade decorrente de rejeição de contas públicas não é propriamente novidade da Lei da Ficha Limpa. Tal previsão já constava da redação original do art. 1º, I, alínea g, da LC nº 64/90, nos seguintes termos:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

22. Sucede que o legislador da Lei da Ficha Limpa entendeu por bem inserir, no texto da alínea g, a expressão “que configure ato de improbidade administrativa” como condição para que o vício insanável gerador da rejeição de contas pudesse causar inelegibilidade, sob o fundamento de que um dos objetivos centrais da referida lei é salvaguardar a probidade administrativa e a moralidade no exercício dos cargos eletivos.

23. Assim, a redação final da alínea g, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, foi a seguinte:

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.

24. Evidencia-se, portanto, que **foi opção do próprio legislador da Lei da Ficha Limpa tornar mais criteriosa e restrita a aplicação** da causa de inelegibilidade em questão, na medida em que se decidiu somar à constatação de vício insanável que enseje rejeição de contas públicas a configuração de ato doloso de improbidade administrativa. Em outras palavras, preocupou-se o legislador em **não banalizar** a referida causa de



inelegibilidade a todas as situações de rejeição de contas públicas, mas apenas àquelas com gravidade severa, bem como não tornar esta hipótese de inelegibilidade **excessivamente desproporcional** às demais, que envolvem crimes e ilícitos graves.

25. Tais considerações devem guiar a análise da questão jurídica submetida à presente consulta, que trata da declaração de inelegibilidade com base na alínea g, por motivo de rejeição de contas de governo com fundamento na ausência de previsão orçamentária integral para pagamento de precatórios e na falta de pagamento integral do valor orçado. Daí se tem o principal questionamento a ser analisado e respondido: a rejeição de contas em tela é capaz de ultrapassar o juízo de mera ilicitude para, então, atingir o patamar da improbidade administrativa? Em outras palavras, o fato de o Prefeito em questão não ter previsto a integralidade dos precatórios no orçamento ou não ter pago o valor total destinado a essa despesa, dadas as circunstâncias concretas municipais daquele momento, constituem necessariamente investida dolosa do agente contra a coisa pública?

26. Nesse contexto, para auxiliar as conclusões acerca da correta aplicação da alínea g ao caso concreto, a partir dos pressupostos advindos da Lei da Ficha Limpa, é preciso tecer considerações sobre institutos do Direito Financeiro, notadamente as leis orçamentárias e o procedimento constitucional de pagamento de precatórios.

## **V. O ORÇAMENTO PÚBLICO E O SEU DEVER DE COMPROMISSO COM A REALIDADE FISCAL. INSTRUMENTOS DE AJUSTE ORÇAMENTÁRIO SUPERVENIENTE**

27. Classicamente, o orçamento é conceituado como a *“peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita em um período determinado”*<sup>5</sup>. Todavia, o orçamento deixou há muito de ser mero documento de caráter administrativo e contábil, tendo assumido papel central como instrumento de ação do Estado, que fixa objetivos a serem atingidos e orienta a intervenção estatal no domínio econômico.

---

<sup>5</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 25ªed. São Paulo: Atlas, 2016 p. 67

## *Gilson Dipp*

28. Sob o palio dessa concepção moderna, em que o orçamento constitui verdadeiro plano de ação do Estado, é mandatório que a peça orçamentária seja bem planejada e revestida de concretude, de modo que as finalidades ali inseridas **não se traduzam em intenções vagas**, mas reflitam real compromisso do Estado com o cumprimento dos objetivos consignados. Logo, o orçamento *“não pode estabelecer previsões irreais ou fúteis, apenas para desincumbir-se de determinação constitucional. A peça orçamentária há de ser real”*<sup>6</sup>.

29. No Brasil, o orçamento é sistematizado a partir de três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Poder Executivo: a que institui o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a que aprova o orçamento anual. Para os fins da presente consulta, interessa primordialmente a lei orçamentária anual, que abarca o orçamento fiscal (receitas e despesas) dos três poderes, bem como dos fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, e das fundações instituídas pelo Poder Público; além do orçamento da seguridade social; e o orçamento de investimento das empresas estatais.

30. Incumbe ao governante, ao elaborar a proposta de orçamento anual, realizar estimativa da quantidade de recursos que ingressarão nos cofres do ente público no decorrer do ano fiscal, bem como fazer previsão dos gastos a serem realizados naquele mesmo período. Tal atividade deve ser pautada – repita-se – pela consciência de que a quantificação das despesas deve guardar **real compatibilidade** com as receitas previstas, sob pena de transformar-se a peça orçamentária em mera utopia.

31. O compromisso do orçamento com a realidade fiscal é reforçado pelo art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC n. 101/2000, que estabelece: “as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.” Assim, ao elaborar a proposta orçamentária o administrador deve respeitar os dados técnicos sobre **estimativa da provável** arrecadação, bem como acerca da **previsão** das despesas do ente público.

---

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 609

32. Além disso, o poder de direção orçamentária não é absoluto – não poderia ser diferente em um Estado Democrático de Direito –, na medida em que a Constituição Federal expressamente vincula determinadas receitas ao custeio das áreas de saúde (art. 198, §2º, CF) e educação (art. 212, CF), além de prever a obrigatoriedade do pagamento de despesas legais, tais como as verbas salariais de servidores, aquelas relativas à manutenção de serviços públicos. Logo, resta ao administrador margem não tão ampla de decisões orçamentárias.

33. O projeto da lei orçamentária anual deve ser elaborado pelo Poder Executivo no exercício anterior ao de sua vigência e submetido ao Legislativo, que irá analisar e propor emendas e substitutivos ao projeto de lei. O texto aprovado pelo Legislativo é encaminhando de volta ao Executivo até o mês de dezembro, para que a norma seja sancionada antes do início do ano de vigência do orçamento.

34. Em tal contexto, não é raro que, no momento da elaboração da lei orçamentária anual, o Executivo não tenha condições de incluir determinados gastos públicos, seja por falta de suficiente estimativa arrecadatória, seja em razão da necessidade de verter receitas mínimas para setores específicos, por expressa determinação constitucional.

35. Para solucionar tais situações, existe a figura do **crédito adicional**, tal como previsto pela Lei 4.320/1964, como instrumento de ajuste orçamentário superveniente, fundamental para permitir a operacionalidade do orçamento. Os créditos adicionais se classificam em suplementares, destinados ao reforço da dotação orçamentária; especiais, que se voltam a cobrir despesas para as quais não haja dotação específica; e extraordinários, que visam a suprir despesas urgentes e imprevistas, derivadas de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

36. Assim, sabendo-se que diversos fatos administrativos podem fazer com que a realidade orçamentária do ente público se distancie daquela que fora prevista no ano anterior, no momento da elaboração da lei orçamentária, é certo que **a insuficiência ou mesmo a ausência de dotação orçamentária, por si só, não inviabilizam a realização de**

**determinada despesa**, eis que, havendo recursos disponíveis, seu adimplemento pode ser efetivado por meio da abertura de crédito adicional.

37. Nessa esteira, ao se analisar a questão da inclusão orçamentária e do pagamento de precatórios, segundo formulado na presente consulta, é preciso sempre ter em mente que o orçamento deve buscar a máxima efetividade e que os valores para pagamento de dívidas judiciais da Fazenda Pública inserem-se, juntamente com outras despesas públicas, no complexo contexto financeiro dos entes federativos.

## **VI. A PROBLEMÁTICA AINDA ATUAL DOS PRECATÓRIOS E A PREOCUPAÇÃO DO STF COM AS DEMAIS OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS DOS ENTES PÚBLICOS**

38. O pagamento de dívidas judiciais da Fazenda Pública por meio de precatórios, desde que introduzido na Constituição Federal brasileira, sempre foi permeado por diversas dificuldades, sobretudo de ordem prática, o que inclusive motivou alterações no Texto Constitucional na tentativa de solucioná-las.

39. Com efeito, as adversidades relativas aos prazos para pagamento de precatórios e ao crescente endividamento público vêm sendo reiteradamente apreciadas pelo Poder Judiciário ao longo dos últimos anos. **Todavia, até hoje, mesmo após diversas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, não se conseguiu resolver integralmente a problemática dos precatórios**, seja sob o ponto de vista da efetiva execução processual contra a Fazenda Pública, seja sob o prisma orçamentário.

40. Trata-se, portanto, de problema **atual e complexo** que exige cuidadosa análise, sobretudo quando se discute responsabilidade pessoal de gestor público por ato de improbidade administrativa, como no caso presente.

41. O art. 100 da Carta da República, com a redação conferida pela EC nº 37/2002, em vigor à época dos fatos narrados pelo consulente, estabelecia que:

## *Gilson Dipp*

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

§ 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

§ 3º O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

§ 4º São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório.

§ 5º A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.

§ 6º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade.

42. A enorme dificuldade dos entes públicos no pagamento dos precatórios culminou com a edição da Emenda Constitucional nº 62/2009, que criou um regime especial para pagamento parcelado dos precatórios. O objetivo do aludido regime especial era estabelecer uma maneira para que os entes federativos pudessem reduzir suas dívidas de precatórios sem que seu orçamento ficasse totalmente inviabilizado.

43. A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI nº 4425/DF, ocasião em que o Pretório Excelso declarou inconstitucionais os arts. 100, § 15º, da CF e 97 do ADCT, incluídos pela EC nº 62/2009, por malferirem o devido processo legal, o livre acesso ao Poder Judiciário e a razoável duração do processo.

44. Apesar da declaração de inconstitucionalidade, o STF, **reconhecendo as enormes dificuldades** que permeiam o integral adimplemento dos precatórios acumulados pelos entes federativos ao longo dos anos, houve por bem modular os efeitos de sua decisão, de modo a evitar impactos severos sobre as finanças da Administração Pública e as políticas públicas básicas destinadas aos cidadãos. Cita-se esclarecedora passagem do voto proferido pelo **Exmo. Min Luiz Fux**<sup>7</sup>:

Por fim, entendo que a declaração de inconstitucionalidade do §15 do art. 100 da Constituição de República e do art. 97 do ADCT, ambos incluídos pela EC nº 62/2009, deve sim ter seus efeitos modulados no tempo. Isso porque, muito embora fosse desejável que todos os entes públicos honrassem suas dívidas pontualmente, a satisfação imediata de todos os credores do Estado poderia **impactar sobremaneira a consecução dos demais misteres constitucionais que cabem ao Poder Público, afetando a esfera jurídica de inúmeros outros cidadãos** que nada têm a ver com a recalcitrância da Fazenda em pagar suas dívidas.

45. Na mesma oportunidade, o Exmo. Min. Luís Roberto Barroso enfatizou a necessidade de levar em conta as demais obrigações sociais de índole constitucional a que está submetido o Estado:

(...) porque é preciso, realmente, nesse tema, encontrar um equilíbrio entre a receita e as despesas, sobretudo, tendo em conta que a própria Constituição já vincula a receita dos Estados e dos Municípios e da própria União, a **educação e a saúde** com uma parcela significativa. Então, nós vamos onerá-los também, e temos de onerá-los, porque a Constituição assim o determina, com mais uma vinculação, **mas é preciso sempre ter em conta aquele brocardo romano *ad impossibilia nemo tenetur*, porque nós não podemos obrigar alguém ao impossível**, sobretudo, tendo em conta que o administrador público precisa prestar os serviços públicos essenciais, sob pena de criar-se um caos social irreversível, e não é isso que o Supremo Tribunal Federal, evidentemente, deseja. Temos que atender aos interesses dos credores da Fazenda Pública, que

---

<sup>7</sup> ADI 4425, QO, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, Publicação em 04/08/2015.

são importantes, são relevantes, mas não podemos também, de outro lado, deixar que o Estado não preste os serviços públicos essenciais.

46. Fato é que, na busca por uma solução razoável para garantir a satisfação dos credores da Fazenda Pública sem que reste comprometido o atendimento aos demais encargos do Poder Público, o STF decidiu pela manutenção do regime especial criado pela EC nº 62/09 até o final do exercício financeiro de 2018:

A manutenção do regime criado pela EC nº 62/09, inclusive quanto a precatórios expedidos após a decisão do Supremo Tribunal Federal, ocorrerá apenas e tão somente até **o final do exercício financeiro de 2018**, período suficiente para que os gestores públicos, em parceria com a sociedade civil, busquem soluções alternativas e constitucionalmente válidas para a problemática dos precatórios no Brasil.

47. Ao modular os efeitos de sua decisão, o STF demonstrou estar ciente das dificuldades para o pagamento integral de precatórios sem prejuízo das políticas públicas necessárias para o atendimento dos serviços básicos à população. Assim, a Suprema Corte sinaliza a todo o Poder Judiciário que não se pode ficar indiferente às enormes dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos quanto ao pagamento de precatórios.

48. Ante o contexto fático do país, marcado por nítido acúmulo de precatórios inadimplidos nas três esferas da federação, evidencia-se a urgência de uma séria reflexão acerca do regramento e aplicação das normas relativas ao pagamento de débitos judiciais da Fazenda Pública. Porém, até que advenham mudanças capazes de tornar mais eficiente o pagamento de precatórios, incumbe ao Poder Judiciário enfrentar as demandas daí advindas, em especial de responsabilização pessoal do gestor público, sempre com a máxima razoabilidade – ainda mais ao se analisar atos praticados há mais de 10 (dez) anos – vez que conclusões precipitadas acerca do inadimplemento de precatórios correm sério risco de gerar decisões injustas.

49. Cabe lembrar que ainda nos dias de hoje todas as unidades da federação, inclusive a União com toda a sua força arrecadatória e política, encontram severas dificuldades para o adimplemento integral de seus precatórios, **o que se dirá dos Municípios, muito**

**dependentes financeiramente dos demais entes da federação, no longínquo ano de 2005**, ano objeto da presente consulta.

50. Obviamente que não se defende aqui a anuência irrestrita a toda inadimplência de precatórios, mas sim uma postura razoável do intérprete ao julgar a responsabilização pessoal dos gestores públicos, na medida em que, apesar de haver situações em que o inadimplemento é fruto de vontade deliberada dos administradores, outras vezes o não pagamento de precatórios é resultado de um contexto muito mais complexo, que envolve indisponibilidade financeira para arcar com todas as suas obrigações constitucionais.

## **VII. A EXIGÊNCIA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AINDA QUE EM TESE, PARA A CONFIGURAÇÃO DA INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA G**

51. Analisado o multifacetado contexto orçamentário que circunda o pagamento de precatórios, cumpre adentrar na esfera da responsabilização pessoal de gestores públicos por improbidade administrativa em decorrência dos atos relativos a esse tema, notadamente para fins de aplicação do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90. O correto exame da questão impõe o diálogo entre a jurisprudência da jurisdição comum, sobretudo do STJ, e a jurisprudência firmada pelo TSE.

52. Por expressa dicção normativa, a configuração da causa de inelegibilidade prevista na mencionada alínea g necessita da conjunção dos seguintes requisitos: rejeição de contas por irregularidade insanável; e caracterização de ato doloso, **ainda que em tese**, de improbidade administrativa. Nesse sentido, a reiterada jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

(...)

2. A inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta pela decisão que desaprova as contas do gestor de recursos públicos, mas pode ser efeito secundário desse ato administrativo, verificável no momento em que o cidadão requerer registro de sua candidatura. **Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii)**



**desaprovação devido à irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. (...)**

(REspe nº 3277, Relator Ministro GILMAR MENDES, DJE 20/10/2016)

53. Verifica-se, portanto, que a inelegibilidade não é decorrência direta da desaprovação das contas, **eis que tal julgamento tem natureza eminentemente política**. Para que seja aplicada essa severa restrição aos direitos políticos, a jurisprudência dominante do TSE exige que a Justiça Eleitoral verifique se a irregularidade que motivou a desaprovação caracteriza vício insanável e se tal vício pode ser enquadrado, ainda que em tese, como ato doloso de improbidade administrativa. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO. DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90.

1. Nos termos da alínea g do art. 1º, I, da Lei das Inelegibilidades, **cabe à Justiça Eleitoral verificar se a falha ou irregularidade constatada pelo órgão de contas caracteriza vício insanável e se tal vício pode ser, em tese, enquadrado como ato doloso de improbidade**.

2. Nesse exame, não compete à Justiça Eleitoral:

a) decidir sobre o acerto ou desacerto da decisão que rejeitou as contas; ou b) afirmar a existência, em concreto, de ato doloso de improbidade administrativa, pois, em ambas as situações, ocorreria invasão da competência do órgão de controle de contas ou do juízo natural para o processamento e julgamento da ação de improbidade administrativa, com manifesta violação ao devido processo legal e às garantias da defesa.

(...)

(Recurso Ordinário nº 88467, Relator Ministro HENRIQUE NEVES DA SILVA, DJE 14/04/2016)

54. Ao realizar esse juízo acerca das irregularidades constatadas pelo órgão responsável pelo julgamento das contas, a Corte Eleitoral tem reiteradamente assentado a necessidade de se aferir **elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos públicos, dano ao erário ou grave violação a princípios**, para que haja a configuração, mesmo que em tese, de ato doloso de improbidade administrativa. Confirmam-se, a título de exemplo, os julgados:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. DEPUTADO ESTADUAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CONFIGURAÇÃO. PROVIMENTO.

1. O Tribunal Superior Eleitoral entende que nem toda rejeição de contas enseja a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90. **Cabe à Justiça Eleitoral verificar a presença de elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos públicos, dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade, grave violação a princípios, dentre outros, isto é, circunstâncias que revelem a lesão dolosa ao patrimônio público ou o prejuízo à gestão da coisa pública.** (...)

(Agravado Regimental em Recurso Ordinário nº 121676, Relator(a) Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Publicado em Sessão, Data 11/11/2014)

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEFERIMENTO. VEREADOR. DOLO. AUSÊNCIA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. NÃO CONFIGURAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. O dolo é elemento indispensável para a configuração da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, e não se confunde com a mera imperícia do administrador.

**2. In casu, não há elementos que indiquem dolo, má-fé, enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, não podendo se falar em inelegibilidade decorrente da rejeição de contas públicas.**

3. Em caso de dúvida sobre o exigido dolo na conduta do candidato, deve prevalecer o direito fundamental à elegibilidade capacidade eleitoral passiva. Precedente.

4. Recurso especial a que se nega provimento.

(Recurso Especial Eleitoral nº 11578, Relator(a) Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Publicação: 05/08/2014)

55. Sabe-se, ainda, que a improbidade administrativa dolosa, nos termos do enquadramento da Lei nº 8.429/92, não é mero sinônimo de irregularidade ou de ilicitude. Pelo contrário, trata-se de instituto que, para que se configure, depende da demonstração de conduta – comissiva ou omissiva – praticada por agente em exercício de função pública, qualificada por excepcional dano à moralidade administrativa, bem como da existência de vontade do agente direcionada a causar prejuízo à coisa pública. Esse entendimento, aliás, pacificou-se no âmbito do Superior Tribunal de Justiça:

**É firme a jurisprudência do STJ, inclusive de sua Corte Especial, no sentido de que "Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da**

**conduta do agente.** Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10º". (AgRg no REsp 975.540/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/11/2011, DJe 28/11/2011)

A ilegalidade e a improbidade não são - em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis, **não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa)**, eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: **a improbidade é, dest'arte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave.** (REsp 1416313/MT, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/11/2013, DJe 12/12/2013)

56. Assim, figura-se inapropriado o manejo das figuras *improbidade administrativa* e *ilegalidade* como sinônimos. Aplicando-se essas considerações ao âmbito do pagamento de precatórios, é possível inferir que, embora todo e qualquer desrespeito aos mandamentos legais e constitucionais sobre o tema possa configurar *ilegalidade* (logo, passível de controle judicial), nem todas essas condutas alcançam o patamar, ainda que em tese, de ato doloso de improbidade administrativa.

57. Nesse sentido, o STJ vem reconhecendo, por exemplo, que os atos que impliquem a quebra da ordem de pagamento dos precatórios com a finalidade de beneficiar ou de prejudicar determinado credor, seja por motivos pessoais ou políticos, são atos de improbidade administrativa, tendo em vista a inegável má-fé do administrador que ordena ou avaliza condutas como tais. A título ilustrativo, veja-se o seguinte precedente:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO QUE AUTORIZOU PAGAMENTO A SI PRÓPRIO DE QUANTIA PROVENIENTE DOS COFRES PÚBLICOS, SEM RESPEITAR O PROCEDIMENTO PARA PRECATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA A REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA, MERO INCONFORMISMO. AGRAVO DESPROVIDO.  
1. Não apresentação pela parte agravante de argumentos novos capazes de infirmar os fundamentos que alicerçaram a decisão agravada.  
2. Agravo Regimental desprovido.  
(AgRg no REsp 1238755/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/11/2011, DJe 24/11/2011)

58. Com efeito, os beneficiários dos pagamentos de débitos da Fazenda Pública não podem ser escolhidos ao livre alvedrio do administrador, que deve respeitar a ordem cronológica, sob pena de sofrer responsabilização pessoal.

59. **Situação absolutamente diversa** é aquela em que o administrador, ante as inúmeras obrigações sociais de índole constitucional e a indisponibilidade financeira do ente público, vê-se impossibilitado de realizar o adimplemento integral dos precatórios requisitados para um determinado exercício. Em cenários como esse, o Superior Tribunal de Justiça vem consignando a impossibilidade de configuração de improbidade administrativa dolosa pelo simples inadimplemento, exigindo para tanto, a demonstração de um **“desvirtuamento doloso do comando constitucional”**. Vejam-se os seguintes precedentes do STJ, **da relatoria de atuais Ministros da Corte Eleitoral**:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 544 E 545 DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INADIMPLEMENTO NO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

**1. O inadimplemento do pagamento de precatórios, por si só, não enseja ação de improbidade administrativa, salvo se houver desvirtuamento doloso do comando constitucional nesse sentido.**

2. A reserva do possível, cláusula que vem amparada pelo Egrégio STF para evitar a intervenção federal pelo descumprimento do pagamento dos precatórios, exclui a antijuridicidade da execução da obrigação e, a fortiori, a cognominada improbidade administrativa.

3. Agravo regimental provido para, conhecendo do agravo de instrumento, dar provimento ao próprio recurso especial, e julgar improcedente a ação de improbidade, divergindo do E. Relator.

(AgRg no Ag 1122211/SP, Rel. p/ Acórdão **Ministro LUIZ FUX**, PRIMEIRA TURMA, DJe 15/10/2009)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEI 8.429/92. ATRASO NO PAGAMENTO DE PRECATÓRIO. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE. PRECEDENTE.

1. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação descrita nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, na do artigo 10 (...)

**2. Com esse entendimento, está assentado, em precedente da 1ª Turma, que "o inadimplemento do pagamento de precatórios, por si só, não enseja ação de improbidade administrativa, salvo se houver desvirtuamento doloso do**

**comando constitucional nesse sentido".** (REsp 1107840/PR, Rel. **Ministro TEORI ZAVASCKI**, PRIMEIRA TURMA, DJe 13/04/2010)

60. A toda evidência, o entendimento acima esposado harmoniza-se com a teleologia da Improbidade Administrativa, que exige a demonstração do profundo malferimento da coisa pública e do elemento subjetivo da conduta para a caracterização de ato ímprobo. Assim, a hipótese de inadimplemento de precatórios deve ser examinada sempre com grande precaução, eis que a vontade do administrador muitas vezes encontra barreiras na própria disponibilidade orçamentária do ente público.

61. Não apenas a **falta de pagamento** integral dos precatórios, quando ausente o “desvirtuamento doloso do comando constitucional”, impede a configuração improbidade administrativa: o mesmo se pode afirmar quanto à **não inclusão** de tais despesas na proposta de lei orçamentária. Com efeito, em cenários de indisponibilidade financeira do ente público, não há como exigir que o administrador inclua no orçamento despesas sem que haja a previsão arrecadatória suficiente para fazer frente a tais gastos, sob pena de se incentivar a elaboração de um orçamento dissociado da realidade e incapaz de cumprir seu papel enquanto plano de ação governamental.

62. Aliás, a finalidade da norma constitucional que instituiu o regime de precatórios é o adimplemento de dívida reconhecida judicialmente e transitada em julgado, ou seja, a inclusão orçamentária é medida de cunho instrumental para o cumprimento da obrigação, consubstanciada na satisfação do débito. Disso decorre que, **se até mesmo a ausência de pagamento pode se mostrar justificável ante a situação fiscal do ente público**, conforme reconhecido pela jurisprudência do STJ nos precedentes transcritos anteriormente, não há como se concluir de maneira diversa em relação à sua não inclusão na proposta de lei orçamentária.

63. Acresça-se ainda que, como visto acima, mesmo não incluído no orçamento anual, nada impede que o débito seja pago por meio da abertura de créditos adicionais, ou seja, a ausência de inclusão em lei orçamentária não constitui um impedimento intransponível à efetivação de despesa. Em resumo: **a menos que a conduta do administrador demonstre malversação consciente da coisa pública**, a falta de inclusão

orçamentária de dotações para pagamento integral de precatórios ou o próprio inadimplemento integral não são, por si só, suficientes para que conclusa por ato doloso de improbidade administrativa, mormente em situação de impossibilidade financeira.

### **VIII. APLICAÇÃO DAS PREMISSAS TEÓRICAS AO CASO CONCRETO**

64. Fixadas as premissas teóricas, cumpre avaliar sua aplicação ao caso sob consulta, a fim de investigar se a hipótese de inelegibilidade prevista na alínea g do art. 1º, I, da LC nº 64/90 aplica-se ao Sr. Jesus Chedid, candidato mais votado ao cargo de Prefeito do município de Bragança Paulista/SP nas eleições de 2016.

65. A Câmara de Vereadores de Bragança Paulista aprovou o parecer do TCE/SP, desfavorável às contas da Prefeitura daquela municipalidade referente ao exercício de 2005, porquanto não foi paga a totalidade dos precatórios requisitados para aquele exercício financeiro. Perante tais circunstâncias, o que se discute no presente caso é o alcance eleitoral dessa decisão da Câmara Municipal, considerando que a hipótese de inelegibilidade prevista na alínea g exige o **ato doloso de improbidade administrativa**, ainda que em tese.

66. O juiz de piso deferiu o registro de candidatura do Sr. Jesus Chedid sob o fundamento de que o Município de Bragança Paulista contou com três prefeitos distintos no ano de 2005 e durante a gestão de Chedid os precatórios foram adimplidos em percentual considerável. Considerou ainda que ele não estava na gestão municipal ao final do exercício fiscal, oportunidade em que os precatórios poderiam ser pagos mediante a utilização de eventual superávit orçamentário.

67. Mas o TRE de São Paulo reformou a sentença para indeferir o registro de candidatura. A Corte Regional iniciou o seu acórdão relatando que **a inexistência de disponibilidade financeira para o pagamento de precatórios não foi aceita** pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e pela Câmara Municipal de Bragança Paulista quando do julgamento das contas do Sr. Jesus Chedid, nos seguintes termos:

## *Gilson Dipp*

“Em sede recursal a manifestação do órgão contábil foi no seguinte sentido (fls. 931/958):

“(…) Quanto à questão que ensejou o parecer desfavorável, descumprimento do disposto no § 1º, do artigo 100 da Constituição Federal, já que o valor pago em 2005 foi inferior aos ofícios requisitórios relativos ao exercício, nada foi apresentado a alterar essa situação, observando que a alegação de **inexistência de disponibilidade financeira para o pagamento de precatórios não pode ser aceita, por tratar-se de obrigação constitucional.**”

68. Em seguida, e assumindo a mesma posição do TCE de que o não pagamento integral de precatórios constitui, por si só, falha insanável e grave, independente da disponibilidade financeira, o TRE paulista afirmou:

A insanabilidade da irregularidade é evidente. Ainda que os precatórios tenham sido pagos em outro exercício, observo que no ano de 2005 não foi observado o disposto no artigo 100 da Constituição Federal.

69. Com o respeito devido aos julgadores do TRE que assim entenderam, não é possível concluir que o não pagamento de precatórios atraia automaticamente a hipótese de inelegibilidade prevista na alínea *g*.

70. Conforme explicitado nos tópicos anteriores deste parecer, a própria Lei da Ficha Limpa, rigorosa na defesa da moralidade administrativa, **tornou excepcionalmente a hipótese de inelegibilidade da alínea *g* mais difícil de ser aplicada** ao exigir o ato doloso de improbidade administrativa na rejeição de contas públicas, evitando-se, com isso, a banalização dessa restrição ao direito fundamental à elegibilidade.

71. Improbidade significa desonestidade, má-fé, agir com objetivos espúrios. O conceito é amplo, mas tem contornos certos. Improbidade não é qualquer ilegalidade. Nesse contexto, o Poder Judiciário não pode ficar indiferente às enormes dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos quanto à falta de disponibilidade financeira dos entes públicos, impossibilitando-lhes de adimplir integralmente com precatórios.

72. Assim, o não pagamento integral de precatórios diante da inexistência de disponibilidade financeira do ente público não pode significar ato doloso de improbidade

administrativa, pois não traz carga de imoralidade ou desonestidade, ao contrário da posição adotada pela Corte Regional paulista.

73. Esse entendimento aqui defendido encontra **respaldo em diversos precedentes do TSE**. No REspe nº 29.563, da relatoria do Ministro Marcelo Ribeiro, a Corte Superior Eleitoral indeferiu o registro de candidatura em questão exatamente por ter verificado que o não pagamento dos precatórios se deu **diante da existência de recursos disponíveis**. A propósito, veja-se a ementa do referido julgado:

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. CONTAS REJEITADAS. PRECATÓRIOS. NÃO-PAGAMENTO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. PROPOSITURA. RECURSO. PROVIMENTO. DEFERIMENTO. CANDIDATURA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. CARACTERIZAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

**1. Constitui irregularidade insanável o não pagamento de precatórios, quando evidenciada a disponibilidade financeira.**

2. A mera propositura da ação anulatória, sem a obtenção de provimento liminar ou antecipatório, não suspende a cláusula de inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90.

3. Divergência jurisprudencial configurada.

4. Recurso provido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 29563 - Santa Branca/SP, Relator Ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado em 11/09/2008)

74. Imprescindível notar que, durante o voto, o Ministro Relator assim destacou:

**“O que para mim distingue este caso é que ficou claro que havia dinheiro para pagar.**

É uma obrigação **que não foi cumprida porque não se quis cumprir** - do que se depreende dos autos. Portanto, nesse caso, não vejo nenhuma justificativa para que não tenha havido o pagamento. **Digo isso sem prejuízo de, em eventuais outros casos relativos a pagamento de precatório, se houver uma justificativa séria, considerá-la”.**

75. Já no REspe nº 29351, da relatoria do Ministro Felix Fischer, a Corte Eleitoral deferiu o registro de candidatura por se tratar de caso em que não se demonstrou nos autos a efetiva disponibilidade financeira do ente, não havendo que se presumir de conduta dolosa de improbidade administrativa. Confira-se a ementa:



AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. REJEIÇÃO DE CONTAS. NÃO-PAGAMENTO DE PRECATÓRIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ÓBICE DA SÚMULA Nº 7/STJ. NÃO-PROVIMENTO.

1. Nos autos do REspe nº 29.563/SP, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, o e. TSE concluiu que a rejeição de contas de agente público pelo não-pagamento de precatório pode configurar vício insanável. **Todavia, naquela oportunidade, o acórdão regional consignou a existência de disponibilidade orçamentária em favor do ente público e que a inadimplência decorreu de ato indevido e injustificado do agente público responsável.**

2. **No caso concreto, o v. acórdão regional não revela a ocorrência do mesmo substrato fático.** Concluiu o e. TRE/SP que a rejeição de contas do recorrido não se deu por vício insanável. Por outro lado, o recorrente não apresentou embargos de declaração contra o v. acórdão regional, providência indispensável a fim de se esclarecer o contexto fático. Como reconhece esta e. Corte, é de se exigir do impugnante que a rejeição de contas decorra de vício insanável. (AgRg no REspe nº 29.243, Rel. e. Min. Arnaldo Versiani, Publicado em Sessão de 02.9.2008). Decisão contrária esbarraria no óbice da Súmula nº 7/STJ.

3. **Descabe sustentar que a mera decisão desfavorável da Corte de Contas implica inelegibilidade,** uma vez que tal julgamento pode referir-se a vício sanável ou insanável, a ser apreciado caso a caso, sendo que, nos termos da jurisprudência do e. TSE, "a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90 decorre necessariamente de vícios insanáveis." (REspe nº 19.989/ Rel. Min. Sepúlveda Pertence, sessão de 5.9.2002.)

4. Agravo regimental desprovido.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 29351, Relator Ministro FELIX FISCHER, PSESS 22/09/2008)

76. No precedente acima, o Ministro Relator destacou que, segundo as circunstâncias do caso concreto, não havia como se inferir ou presumir a disponibilidade financeira do município para o pagamento dos precatórios. A propósito, leia-se o seguinte trecho do voto condutor do acórdão:

“Não desconheço que nos autos do REspe nº 29.563/SP, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, o e. TSE concluiu que a rejeição de contas de agente público pelo não-pagamento de precatório pode configurar vício insanável. **Todavia, tal conclusão somente foi possível, naquela oportunidade, diante de elementos devidamente circunstanciados no v. acórdão regional, que expressamente consignava a existência de orçamento à disposição do ente público e que a inadimplência decorreu de ato de ato indevido e injustificado do agente público responsável**”.

77. Já no RO n. 1724-22, Relator Ministro Henrique Neves, a Corte Regional havia indeferido o registro de candidatura por ofensa à Lei de Licitações e ao descumprimento da disciplina legal para o pagamento de precatórios. O TSE reformou o acórdão para deferir o registro de candidatura pelos seguintes fundamentos:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. RECURSO ORDINÁRIO. REJEIÇÃO DE CONTAS. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. NÃO CARACTERIZAÇÃO.

1. Para que se conclua que a rejeição de contas se deu em razão de irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, é essencial que se tenha uma mínima identificação de como a irregularidade teria sido cometida, e, em alguns casos, a infração aos comandos legais e regulamentares pode revelar apenas situação culposa, e não necessariamente dolosa.

2. **Não sendo possível, a partir da análise do acórdão da Corte de Contas, a identificação da prática de irregularidade insanável e de ato doloso de improbidade administrativa por parte do candidato, não estão presentes todos os requisitos para a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90.** Precedentes: REspe nº 605-13, rel. Min. Dias Toffoli, PSESS em 25.10.2012; REspe nº 233-83, rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS em 30.8.2012.

3. De acordo com a jurisprudência desta Corte, "nem toda afronta à Lei de Licitações constitui irregularidade insanável. Da análise do caso concreto pode-se concluir que as apontadas irregularidades constituem vícios formais que não comprometem o erário e não constituem ato de improbidade administrativa. Precedentes: REspe nº 35.971/MA, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, j. 1º.12.2009; REspe nº 31.698/PA, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE de 21.5.2009" (AgR-AgR-REspe nº 35.936, rel. Min. Felix Fischer, DJE de 1º.3.2010).

Agravo regimental a que se nega provimento.

(Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 172422, Relator Ministro HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicado em Sessão, Data 22/10/2014)

78. No precedente acima, o Ministro Henrique Neves asseverou que “para que se conclua que a rejeição de contas se deu em razão de irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, é essencial que se tenha uma **mínima identificação de como a irregularidade teria sido cometida** e, em alguns casos, a infração aos comandos legais e regulamentares pode revelar apenas situação culposa, e não necessariamente dolosa”.

79. Portanto, a questão da efetiva disponibilidade financeira do ente público vem sendo considerada parâmetro pelo TSE, ao contrário do que ocorreu no presente caso pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo TRE de São Paulo. Segue-se, assim, o

entendimento macro da Corte Superior Eleitoral, que exige que o julgamento de contas demonstre, ainda que em tese, eventual dolo e desonestidade (improbidade administrativa) do gestor público. Fora dessas balizas, não há como indeferir o registro de candidatura por incidência da alínea g.

80. Retornando ao caso concreto, cabe lembrar que o Sr. Jesus Chedid exerceu o cargo de Prefeito de Bragança Paulista até o dia 06 de outubro de 2005, quando foi afastado por ordem judicial. Portanto, ele não completou o exercício financeiro de 2005 no comando do Município, quando é apurada a existência ou não de superávit orçamentário.

81. Logo, a **premissa** da Corte Regional de que a constatação de superávit ao final do exercício financeiro significaria disponibilidade de recursos para realização dos pagamentos de precatórios é **equivocada em relação ao Sr. Chedid**, posto que sua gestão findou-se em outubro de 2005. Aliás, o TCE reconheceu que ele, enquanto Prefeito, vinha honrando adequadamente seus compromissos com pagamento de precatórios:

“Sob o aspecto econômico/financeiro, a Assessoria Técnica considerou que houve **atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal**, em face dos resultados contábeis (orçamentário, financeiro e patrimonial) apresentarem-se positivos e o endividamento encontrara-se sob controle, sendo, portanto, **bons os índices de solidez da economia e das finanças municipais**.” (fl. 1097)

“**Quanto aos precatórios, apesar de louvar o esforço do ex-Prefeito em quitá-los, já que, enquanto no cargo, estava cumprindo com os pagamentos**, considero que houve descumprimento do disposto no §1, do art. 100 da Constituição Federal, pois o montante pago foi inferior ao reservado na Lei Orçamentária, que, aliás, já era insuficiente para a quitação da totalidade dos officios requisitórios relativos ao exercício.”  
(fl. 1102)

82. Percebendo a fragilidade de se responsabilizar pessoalmente o Sr. Jesus Chedid pelo não pagamento integral de precatórios na gestão dos dois prefeitos que lhe sucederam ainda no exercício de 2005, a Corte Regional paulista acrescentou o fato de que não foram incluídos, na proposta de Lei Orçamentária, todos os valores devidos a título de precatório para aquele exercício financeiro, *verbis*:

“A alegação de substituição do Chefe do Poder Executivo, ocorrida em 07/10/2005, não afasta ou diminui a responsabilidade do recorrido. **Isso porque, incumbia a ele a inclusão de créditos suficientes na Lei Orçamentária, mas não o fez.**

83. Como visto nos itens anteriores, embora surja de projeto de lei do Poder Executivo, a Lei Orçamentária **é aprovada pelo Poder Legislativo, órgão competente constitucionalmente para tanto**. Assim, a não inclusão de créditos suficientes para o pagamento de precatórios na Lei Orçamentária não é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, posto que resultado de deliberação final de outro Poder, o Legislativo.

84. De qualquer maneira, ainda que o projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo (não a Lei Orçamentária tal como aprovada) não tivesse incluído todos os créditos suficientes para o adimplemento integral dos precatórios, a conclusão quanto à existência de ato doloso de improbidade administrativa do prefeito não é automática. Com efeito, afirmou-se nos tópicos anteriores que não apenas a **falta de pagamento** integral dos precatórios, quando ausente a disponibilidade financeira, impede a configuração improbidade administrativa: o mesmo se pode afirmar quanto à **não inclusão** de tais despesas na proposta de lei orçamentária. Isso porque em cenários de indisponibilidade financeira do ente público, não há como exigir que o administrador inclua no orçamento despesas sem que haja a previsão arrecadatória suficiente para fazer frente a tais gastos, sob pena de se incentivar a elaboração de um orçamento **dissociado da realidade, em ofensa à responsabilidade e transparência fiscal**.

85. A finalidade da norma constitucional que instituiu o regime de precatórios é o adimplemento de dívida reconhecida judicialmente, motivo pelo qual a inclusão orçamentária é medida de cunho instrumental para o cumprimento da obrigação, consubstanciada na satisfação do débito. Disso decorre que, se a ausência de pagamento pode se mostrar justificável ante a situação fiscal do ente público, conforme reconhecido pela jurisprudência do STJ transcrita anteriormente, não há como se concluir de maneira diversa em relação à sua não inclusão na proposta de lei orçamentária.

86. Daí porque, se o Sr. Jesus Chedid elaborou, de boa fé, proposta de lei orçamentária nos estritos limites da disponibilidade financeira do Município de Bragança Paulista à época, a arrecadação acima do esperado ao fim do exercício financeiro de 2005, quando ele sequer era mais prefeito, não pode torná-lo ímprobo ou desonesto. Tal conclusão não tem lógica.

87. Acresça-se por fim que, como visto em estudos anteriores deste parecer, mesmo não incluído no orçamento anual, nada impede que determinado débito seja pago por meio da abertura de crédito suplementar. Tal como previsto pela Lei 4.320/1964, o **crédito suplementar** é instrumento de ajuste orçamentário superveniente fundamental para permitir a operacionalidade do orçamento. Portanto, a ausência de inclusão em lei orçamentária não constitui impedimento intransponível à efetivação de despesa.

88. No caso de Bragança Paulista, após a verificação do efetivo quadro superavitário ao final do exercício financeiro de 2005, o prefeito à época, que não era o Sr. Jesus Chedid, deveria ter promovido a abertura de crédito suplementar para o pagamento do valor integral dos precatórios requisitados pelo Poder Judiciário. A omissão de seu sucessor não pode repercutir na esfera de responsabilização pessoal do Sr. Jesus Chedid, ainda mais para presumi-lo ímprobo (desonesto).

## **IX. CONCLUSÕES**

89. Feitas essas considerações, apresentam-se as seguintes respostas aos quesitos formulados:

(a) O inadimplemento de precatórios **não** representa, por si só, vício insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa apto a atrair a inelegibilidade prevista na alínea g do art. 1º, I, da LC nº 64/90, **especialmente nos casos de inexistência de disponibilidade financeira do ente público**;

(b) A não inclusão, na proposta de lei orçamentária, de recursos necessários para o pagamento integral dos precatórios requisitados **não** constitui, por si só,

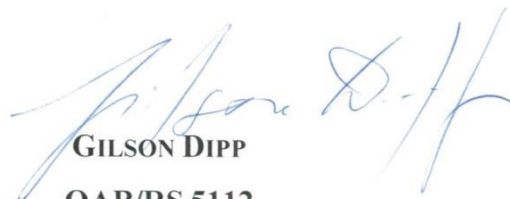
## *Gilson Dipp*

vício insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa apto a atrair a hipótese de inelegibilidade prevista na alínea g, **especialmente nos casos de inexistência de disponibilidade financeira do ente público;**

(c) O Sr. Jesus Chedid **não incide** na hipótese de inelegibilidade prevista na alínea 'g' em função da rejeição de contas da prefeitura de Bragança Paulista referentes ao exercício de 2005, seja porque o parecer do TCE/SP indica que ele, enquanto prefeito até outubro daquele ano, vinha cumprindo os pagamentos de precatórios, seja porque a existência de superávit orçamentário somente foi apurada ao fim do exercício, quando ele não era mais prefeito. Ademais, a lei orçamentária também encontra limites na disponibilidade financeira do ente público e não há como se exigir que o administrador inclua no orçamento despesas sem previsão arrecadatória suficiente, sob pena de se incentivar a elaboração de um orçamento dissociado da realidade, em clara ofensa à responsabilidade e transparência fiscal.

É como me parece.

Brasília, 05 de dezembro de 2016.

  
GILSON DIPP  
OAB/RS 5112