



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 84-93.2016.6.17.0022 – CLASSE 32 – SIRINHAÉM – PERNAMBUCO

Relator originário: Ministro Herman Benjamin

Redatora para o acórdão: Ministra Rosa Weber

Recorrente: Ministério Público Eleitoral

Recorrente: Rodrigo Ribeiro de Oliveira

Advogados: Gabriela Rollemberg de Alencar – OAB: 25157/DF e outros

Recorrido: Inaldo José Soares da Silva

Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros

RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. IMPUGNAÇÃO. INELEGIBILIDADE. CONTAS DESAPROVADAS. ART. 1º, I, G, DA LC 64/1990. DESPESAS COM COMBUSTÍVEL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE FINALIDADE PÚBLICA. VÍCIOS INSANÁVEIS. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROVIMENTO.

Histórico da demanda

1. Na origem, trata-se de pedido de registro de candidatura apresentado por coligação em prol de vereador candidato à reeleição. O requerimento foi indeferido pelo Juiz da 22ª Zona Eleitoral, que considerou presente a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/1990, diante da reprovação das contas do pré-candidato pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco pela prática de ato doloso de improbidade administrativa, consistente em irregularidade na aplicação da verba de gabinete prevista pela legislação municipal, utilizada na compra de combustível.
2. Elenca o acórdão regional como falhas: a) “despesas custeadas com verbas de gabinete que deveriam se subordinar ao processamento normal de despesa, em função da ausência do caráter de excepcionalidade, acarretando a ausência de procedimento licitatório” (fl. 187); b) “não restou satisfatoriamente comprovada a

3

finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R\$ 24.264,69" (fl. 188).

3. O TRE/PE reformou a sentença, deferindo o registro. Assentou que o regime de adiantamento de despesas com combustíveis e a ausência de licitação deveriam ser atribuídos à Mesa Diretora da Câmara, e não ao candidato, e que os vícios apontados pelo TCE/PE não seriam graves de forma a ensejar inelegibilidade.

4. O Ministério Público e Rodrigo Ribeiro de Oliveira, candidato que obteve vaga de vereador em virtude do indeferimento do registro do recorrido, admitido nos autos como terceiro interessado, interpuseram recursos especiais.

Inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/1990 – requisitos

5. É inelegível, por oito anos, o detentor de cargo ou função pública cujas contas tiverem sido rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por meio de decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, a teor do art. 1º, I, g, da LC 64/1990.

6. Desnecessário o dolo específico para incidência de referida inelegibilidade, bastando o genérico ou eventual, presentes quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais que vinculam e pautam os gastos públicos. Precedentes: RO 192-33/PB, Rel. Min. Luciana Lóssio, sessão de 30.9.2016; REspe 332-24/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 26.9.2014; AgR-REspe 127-26/CE, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 19.6.2013.

7. Nos termos da Súmula 41/TSE, "não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade".

Ausência de prova de finalidade pública de despesas com combustível

8. O TCE/PE julgou irregulares as contas do recorrido relativas à verba de gabinete repassada pela Câmara Municipal durante o exercício financeiro de 2010, com base nos seguintes aspectos: a) "despesas custeadas com verbas de gabinete que deveriam se subordinar ao processamento normal de despesa, em função da ausência do caráter de excepcionalidade, acarretando a ausência de procedimento licitatório" (fl. 187);

b) “não restou satisfatoriamente comprovada a finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R\$ 24.264,69” (fl. 188).

9. Embora, como assentou a Corte *a quo*, a ausência de procedimento licitatório deva ser atribuída à Mesa Diretora da Câmara Municipal, o mesmo não se pode dizer quanto à segunda falha, pois compete ao parlamentar que recebe verba de gabinete comprovar a finalidade pública dos respectivos gastos.

10. Despesas contraídas pelo candidato com combustível, enquanto vereador municipal, sem demonstração da respectiva finalidade pública, configuram vício de natureza insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes: AgR-REspe 166-94/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, sessão de 3.11.2016; REspe 104-79/PE, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 17.5.2013.

11. Dolo genérico caracterizado pelo desrespeito aos princípios e normas que vinculam o administrador público, máxime a entrega de ajuste contábil que impediu pleno exercício dos órgãos de controle, comprometendo, assim, a efetividade das contas segundo critérios de transparência e confiabilidade (art. 70, parágrafo único, da Constituição).

12. Na análise da natureza insanável do vício, não compete à Justiça Eleitoral decidir sobre possibilidade de apresentação de novos documentos supostamente aptos a comprovar existência de fim público dos gastos com combustíveis. Nessa seara probatória, toda matéria de defesa relacionada ao ajuste contábil deveria ter sido submetida à Corte de Contas que, por sua vez, concluiu pela existência de falhas graves, inclusive “revelando indícios de que a documentação foi produzida unicamente para justificar os gastos, sem a correspondente materialidade da despesa” (fl. 188).

13. Ademais, segundo a Corte *a quo*, as notas juntadas aos autos “foram emitidas em nome do assessor do vereador, e não em seu próprio nome; bem como foram emitidas em valores notais, e não em referência a cada um dos cupons fiscais emitidos nos abastecimentos; além de fazerem referência a quantidades mensais de gasolina bem superiores ao razoável” (fl. 189).

14. O provimento do recurso não demanda reexame do conjunto probatório, visto que o teor do *decisum* de rejeição de contas se encontra na moldura fática do aresto regional.

7

Desproporcionalidade da despesa no contexto da
dimensão do município

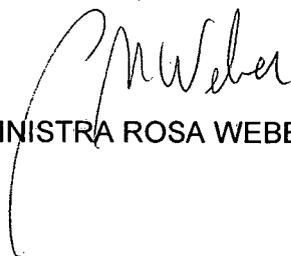
15. O Município de Sirinhaém/PE possui 378,79 km² de área (40.296 habitantes), e o valor anual gasto com combustível pelo candidato (R\$ 24.264,69) possibilitaria percorrer distância aproximada de 97.000 km por ano ou 265,7 km por dia. Trata-se de montante incompatível com as dimensões da localidade.

Conclusão

16. Recursos especiais eleitorais providos para indeferir o registro de candidatura de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador de Sirinhaém/PE nas Eleições 2016.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento aos recursos especiais eleitorais para indeferir o registro de candidatura de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador do Município de Sirinhaém/PE, nas Eleições 2016, nos termos do voto do relator.

Brasília, 5 de dezembro de 2017.



MINISTRA ROSA WEBER – REDATORA PARA O ACÓRDÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhor Presidente, trata-se de dois recursos especiais interpostos pelo Ministério Público e por Rodrigo Ribeiro de Oliveira contra acórdãos do TRE/PE assim ementados (fls. 178 e 255):

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. CAUSA DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA "G" DA LC Nº 64/90. DECISÃO TCE/PE. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE INSANÁVEL E ATO DOLOSO QUE CONFIGURE IMPRÓBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO PROVIDO.

1. Os vícios apontados pelo TCE devem extrapolar a seara da mera irregularidade, possuindo gravidade suficiente para ensejar a imputação da inelegibilidade.
2. Irregularidades referentes à utilização do regime de adiantamento para o processamento de despesas com combustíveis e a consequente ausência de licitação são devem ser imputadas à Mesa Diretora da Câmara, e não ao vereador que recebe os repasses.
3. A conclusão do julgado do órgão de controle teve como fundamento indícios de irregularidade, ausente efetiva materialidade. Irregularidades apontadas nas Notas Fiscais, pela decisão do TCE, não tem fundamento em exigência legal, pelo que não possuem ter força suficiente para fundamentar a irregularidade que a Lei das inelegibilidades busca coibir.
4. Recurso provido, mantendo-se o indeferimento do registro de candidatura do recorrido.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO ELEITORAL. REQUISITOS. INOCORRÊNCIA. REDISCUSSÃO DE MATÉRIA. REJEITADOS.

1. Os embargos de declaração são admissíveis quando houver obscuridade, dúvida ou contradição e quando for omitido ponto sobre o qual deveria pronunciar-se o Tribunal (art. 275 do CE).
2. Embargos de declaração, com pedido de efeitos infringentes, objetivando rediscussão de matéria já apreciada e julgada, à unanimidade, por esta Corte, desvirtuando o objetivo do mencionado recurso.
3. Embargos de declaração rejeitados.

Na origem, o *Parquet* impugnou o registro de candidatura de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador de Sirinhaém/PE no pleito de 2016 com base na inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90 (fls. 36-38v).

Apontou, em suma, que o recorrido tivera contas referentes ao cargo de vereador da Câmara Municipal de Sirinhaém/PE, do exercício financeiro de 2010, rejeitadas por falhas insanáveis que configuram ato doloso de improbidade administrativa.

Em primeiro grau, indeferiu-se o registro (fls. 131-139).

O TRE/PE, por sua vez, proveu recurso eleitoral para deferir o registro. Concluiu que regime de adiantamento de despesas com combustíveis e ausência de licitação deveriam ser atribuídos à Mesa Diretora da Câmara, e não ao candidato, e que os vícios apontados pelo TCE/PE não são graves a ensejar inelegibilidade (fls. 178-193).

A Corte *a quo* também deferiu pedido de ingresso de Rodrigo Ribeiro de Oliveira (fls. 200-204), eleito suplente de vereador, como terceiro interessado.

Opostos embargos declaratórios por Rodrigo Ribeiro de Oliveira (fls. 222-237) foram rejeitados (fls. 255-262).

O *Parquet*, nas razões do recurso especial, alegou dissídio pretoriano e afronta aos arts. 1º, I, g, da LC 64/90 e 14, § 9º, da CF/88, nos seguintes termos (fls. 208-218):

- a) o administrador tem dever de aplicar corretamente verbas e demonstrar sua destinação. Todavia, no caso, consoante assentou o TCE/PE, o candidato não demonstrou a finalidade pública das despesas ao adquirir combustível no valor de R\$ 24.264,59;
- b) referida conduta “configura ato de improbidade administrativa, nos exatos termos do art. 10, I, e 11, *caput* e I, da Lei nº 8.429/92” (fl. 217);
- c) “o dolo exigido para a caracterização da hipótese de inelegibilidade é o genérico, bastando a consciência e vontade do agente em praticar conduta ímproba, sem a necessidade de se perquirir qualquer fim específico no seu agir” (fl. 217).

N

Em seu recurso especial, Rodrigo Ribeiro de Oliveira apontou, em suma (fls. 266-283):

- a) afronta aos arts. 124 e 996 do CPC/2015, tendo em vista que seu interesse jurídico em integrar a lide nasceu após o desfecho das eleições, pois se elegeu vereador e, com o deferimento do registro do recorrido, passará à suplência. Ressaltou que deve ingressar na qualidade de terceiro interessado espontâneo, na forma de assistente litisconsorcial;
- b) a assistência é admitida em todos os graus de jurisdição e em qualquer procedimento, na forma do parágrafo único do art. 119 do CPC/2015;
- c) dissídio pretoriano e ofensa ao art. 1º, I, g, da LC 64/90, pois, conforme assentou o TCE/PE, o recorrido apresentou notas fiscais inidôneas para demonstrar gastos com combustíveis, os quais, por sua vez, ocorreram sem interesse público;
- d) é incontroverso que o TCE/PE “julgou irregulares as contas do recorrido, dentre outros motivos, pela ausência de confiabilidade das notas fiscais apresentadas, com afronta à Lei nº 4.320/64 e [ao art.] 70 da Constituição Federal de 1988” (fls. 274-275);
- e) a Corte de Contas assentou que “os documentos foram produzidos unicamente para justificar os gastos, não estando demonstrada a finalidade pública das despesas” (fl. 276).

Inaldo José Soares da Silva apresentou contrarrazões às folhas 240-252 e 288-300, nas quais alegou que as contas foram desaprovadas pelo TCE/PE com base em meros indícios, sem efetiva materialidade, o que não acarreta incidência da alínea g. Sustentou, ainda, não ser possível intervenção de terceiros, conforme Súmula 11/TSE.

A d. Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento dos recursos especiais (fls. 304-310).

Em *decisum* de folhas 320-327, dei provimento aos recursos para indeferir o registro de candidatura de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador de Sirinhaém/PE nas Eleições 2016.

Seguiu-se agravo regimental, provido pelo Plenário, por maioria, a fim de submeter os recursos especiais a exame do Colegiado, nos termos do voto do e. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, contendo a seguinte

ementa

(fl. 393):

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSOS ESPECIAIS. REGISTRO DE CANDIDATURA AO CARGO DE VEREADOR. INELEGIBILIDADE CONSTANTE DA ALÍNEA G DO INCISO I DO ART. 1º DA LC 64/90. DESPESAS COM COMBUSTÍVEL. PROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO PARA EXAME PELO COLEGIADO.

1. Tendo em vista a matéria controvertida delineada nos autos, relacionada à incidência da inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/90 no tocante às despesas contraídas pelo agravante com combustível, enquanto Vereador de Sirinhaém/PE, recomenda-se o julgamento pelo Colegiado.

2. Agravo Regimental provido, para submeter o Recurso Especial ao exame do Plenário do TSE, facultando às partes sustentação oral.

Por fim, o recorrente requer seja redistribuído o feito, com base no art. 38, III, do RI-STF¹, pela circunstância de este relator ter ficado vencido no julgamento do regimental.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN (relator): Senhor Presidente, os autos foram recebidos no gabinete em 21.9.2017.

De início, rejeito a preliminar atinente à redistribuição do processo ao e. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

¹ Art. 38. O Relator é substituído:

[...]

II – pelo Ministro designado para lavrar o acórdão, quando vencido no julgamento; [...]

Com efeito, no caso se proveu o agravo regimental apenas para permitir julgamento do recurso especial diretamente em plenário, não se discutindo nos votos vencedores o deferimento ou indeferimento do registro.

Desse modo, passo à análise conjunta dos recursos especiais, por veicularem argumentos e pretensões similares.

1. Inelegibilidade do Art. 1, I, g, da LC 64/90: Requisitos

A inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90 pressupõe contas rejeitadas quanto a exercício de cargo ou função pública, por *decisum* irrecorrível do órgão competente (salvo se suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário), em detrimento de falha insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. Confira-se:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; [...]

Nem toda conta desaprovada enseja incidência da causa de inelegibilidade da alínea g. Cabe à Justiça Eleitoral aferir presença de elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos (em benefício próprio ou de terceiros), dano ao erário, nota de improbidade ou grave afronta a princípios, isto é, circunstâncias que demonstrem lesão dolosa ao patrimônio público ou prejuízo à gestão da coisa pública. Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2014. CANDIDATA AO CARGO DE DEPUTADO DISTRITAL. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. INCIDÊNCIA NA INELEGIBILIDADE REFERIDA NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990.

[...]



3. Vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa. Nem toda desaprovação de contas por descumprimento da Lei de Licitações gera a automática conclusão sobre a configuração do ato doloso de improbidade administrativa, competindo à Justiça Eleitoral verificar a presença de elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos públicos em benefício próprio ou de terceiros, dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade, grave violação a princípios, entre outros, entendidos assim como condutas que de fato lesem dolosamente o patrimônio público ou que prejudiquem a gestão da coisa pública. [...]

(RO 1067-11/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em sessão em 30.9.2014) (sem destaque no original)

2. Hipótese dos Autos

Na espécie, é incontroverso que o TCE/PE julgou irregulares contas do Vereador Inaldo José Soares da Silva, relativas à verba de gabinete repassada pela Câmara Municipal de Sirinhaém/PE, durante o exercício financeiro de 2010, por **ausência de prova da finalidade pública** na realização de gastos com combustíveis no valor de R\$ 24.264,69. Veja-se o aresto *a quo* (fls. 187-188):

Foram as contas do recorrente julgadas irregulares, em face de dois fundamentos principais, junto aos quais destaco trechos das decisões da Corte de Contas Estadual:

1. Realização de despesas custeadas com verbas de gabinete que deveriam se subordinar ao processamento normal de despesa, em função da ausência do caráter de excepcionalidade, acarretando a ausência de procedimento licitatório.

CONSIDERANDO que a adoção do regime de adiantamento para o processamento de despesas com combustíveis não pode ser considerado legal, uma vez que tais despesas, nas condições em que foram realizadas no exercício de 2010, não se caracterizaram como excepcionais, pois foram realizadas durante todo o ano;

[...]

CONSIDERANDO que a adoção indevida do regime de adiantamento de despesa resultou na falta de formalização do processo de inexigibilidade de licitação ou de tomada de preços, conforme o caso; (Acórdão nº 1698/2013)

2. Não restou satisfatoriamente comprovada a finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R\$ 24.264,69.

M

Os documentos apresentados a título de comprovação não demonstram a finalidade pública da despesa, revelando indícios de que a documentação foi produzida unicamente para justificar os gastos, sem a correspondente materialidade da despesa. (Acórdão nº 0376/13)

Por fim, o último considerando:

CONSIDERANDO que o fato da existência em si da verba de gabinete não foi alvo de impugnação por parte da Equipe de Auditoria, mas sim a falta de confiabilidade dos documentos apresentados pelos Gabinetes a título de comprovação da aplicação feita com os recursos repassados (Acórdão nº 1698/2013)

(sem destaques no original)

Embora, como assentou a Corte *a quo*, de fato a ausência de procedimento licitatório – primeira falha – deva ser atribuída à Mesa Diretora da Câmara Municipal, o mesmo não se pode dizer quanto à segunda, pois compete ao parlamentar que recebe verba de gabinete comprovar a finalidade pública dos respectivos gastos – no caso, R\$ 24.264,69 com combustível.

A inobservância desse dever, desvirtuando-se obrigação constitucionalmente imposta pelo art. 70, parágrafo único, da CF/88², é o quanto basta para incidência da norma do art. 1º, I, g, da LC 64/90.

Nesse sentido, precedente de minha relatoria, alusivo às Eleições 2016, em que se assentou a natureza insanável e o caráter doloso de despesas ilegais realizadas sem demonstração do fim público:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. DESPESAS ILEGAIS E ILEGÍTIMAS QUE CAUSARAM DANO AO ERÁRIO. VÍCIO INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESPROVIMENTO.

[...]

² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998)

3. No caso, as despesas ilegais e ilegítimas contraídas pelo agravante – em especial com táxi, alimentação e combustíveis, sem prova de fim público – configuram vício de natureza insanável e ato doloso de improbidade administrativa. [...]

(AgR-REspe 166-94/RJ, de minha relatoria, PSESS em 3.11.2016)
(sem destaque no original)

Cito, ainda:

[trecho do voto]: Verifica-se que o Tribunal *a quo* reconhece que houve “a determinação de devolução de valor ao erário e aplicação de multa” (fl. 209) ao recorrente em decorrência da irregularidade com gasto de verba de gabinete, tendo em vista que o TCE apontou que “não foram comprovadas as despesas com combustível por ausência de recibo, de indicação de veículo abastecido, do motorista responsável e da quilometragem nos documentos comprobatórios” (fl. 208).

Consignou-se também haver “indícios de que os carros não foram abastecidos e que os cupons fiscais utilizados para comprovação das despesas foram montados” (fl. 208).

[...]

Dessa forma, reconhecida a rejeição de contas por irregularidade que constitui vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa, incide a causa de inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90.

(REspe 104-79/PE, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 17.5.2013)
(sem destaque no original)

O dolo genérico caracterizou-se pelo desrespeito aos princípios e normas que vinculam o administrador público (ED-AgR-REspe 267-43/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 14.6.2013), máxime a entrega de ajuste contábil que impediu o pleno exercício dos órgãos de controle, comprometendo, assim, a efetividade da prestação de contas segundo critérios de transparência e confiabilidade (art. 70, parágrafo único, da CF/88).

Acerca da natureza insanável do vício, não compete à Justiça Eleitoral decidir sobre possibilidade de apresentação de novos documentos supostamente aptos a comprovar existência de fim público nos gastos com combustíveis.

Nessa seara probatória, toda matéria de defesa relacionada ao ajuste contábil deveria ter sido objeto de questionamento perante o Tribunal de Contas que, no entanto, concluiu haver falhas graves, inclusive “revelando

N

indícios de que a documentação foi produzida unicamente para justificar os gastos, sem a correspondente materialidade da despesa” (fl. 188).

Incide, no caso, o disposto na Súmula 41/TSE: “não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade”.

Ademais, sendo incontroverso no aresto recorrido que **“não restou satisfatoriamente comprovada a finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R\$ 24.264,69”** e que **“[se revelam] indícios de que a documentação foi produzida unicamente para justificar os gastos, sem a correspondente materialidade da despesa”** (fls. 187-188), não há falar em reanálise de fatos e provas.

Extraio, ainda, do voto do relator na Corte *a quo* que a falha também diz respeito à desproporcionalidade do quantitativo de combustível adquirido. Consignou-se que (fl. 189):

Da análise das notas juntadas aos autos, constato que foram emitidas em nome do assessor do vereador, e não em seu próprio nome; bem como foram emitidas em valores notais, e não em referência a cada um dos cupons fiscais emitidos nos abastecimentos; **além de fazerem referência a quantidades mensais de gasolina bem superiores ao razoável.**

(sem destaque no original)

No ponto, retomo quesito levantado em sede de agravo, porque apurei, por meio do sítio eletrônico da Prefeitura de Sirinhaém/PE³, que o município possui 378,79 km² de área e 40.296 habitantes. Dessa forma, o valor anual gasto com combustível pelo candidato no montante de R\$ 24.264,69 possibilitaria percorrer distância aproximada de 97.000 km com o litro da gasolina, à época, em R\$ 2,50 e veículo de consumo médio de 10 km/l, portanto, desproporcional e incompatível com as dimensões da localidade.

Por fim, o provimento do recurso especial não demanda reexame do conjunto probatório, visto que o teor do *decisum* de rejeição de contas encontra-se na moldura fática do aresto regional.

³ http://www.sirinhaem.pe.gov.br/?pag=munic_geog . Acesso em 25.9.2017.

N

3. Conclusão

Ante o exposto, dou provimento aos recursos especiais para indeferir o registro de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador de Sirinhaém/PE nas Eleições 2016.

É como voto.

PEDIDO DE VISTA

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Senhor Presidente,
peço vista dos autos.

1

EXTRATO DA ATA

REspe nº 84-93.2016.6.17.0022/PE. Relator: Ministro Herman Benjamin. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrente: Rodrigo Ribeiro de Oliveira (Advogados: Gabriela Rollemberg de Alencar – OAB: 25157/DF e outros). Recorrido: Inaldo José Soares da Silva (Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros).

Usou da palavra, pelo recorrido, Inaldo José Soares da Silva, o Dr. Luís Fernando Belém Peres.

Decisão: Após o voto do relator, dando provimento aos recursos especiais eleitorais para indeferir o registro de candidatura de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador do Município de Sirinhaém/PE, nas Eleições 2016, antecipou o pedido de vista a Ministra Rosa Weber.

Presidência do Ministro Luiz Fux. Presentes a Ministra Rosa Weber, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Humberto Jacques de Medeiros. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Gilmar Mendes. Registrada a presença da Dra. Gabriela Rollemberg, que realizará a sustentação oral posteriormente.

SESSÃO DE 17.10.2017.

1

VOTO-VISTA

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Senhor Presidente, na origem, trata-se de pedido de registro de candidatura apresentado por coligação em prol de vereador candidato à reeleição. O requerimento foi indeferido pelo Juiz da 22ª Zona Eleitoral, que considerou estar presente a hipótese de **inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/1990**, diante da reprovação das contas do pré-candidato pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco pela prática de ato doloso de improbidade administrativa, consistente em **irregularidade na aplicação da verba de gabinete prevista pela legislação municipal**, utilizada toda ela na compra de combustível.

O TRE-PE, por unanimidade, deu provimento ao recurso voluntário interposto, em acórdão assim ementado (fl. 178):

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. CAUSA DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA G DA LC Nº 64/90. DECISÃO TCE/PE. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE INSANÁVEL E ATO DOLOSO QUE CONFIGURE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO PROVIDO.

1. Os vícios apontados pelo TCE devem extrapolar a seara da mera irregularidade, possuindo gravidade suficiente para ensejar a imputação da inelegibilidade.
2. Irregularidades referentes à utilização do regime de adiantamento para o processamento de despesas com combustíveis e a consequente ausência de licitação são devem ser imputadas à Mesa Diretora da Câmara, e não ao vereador que recebe os repasses.
3. A conclusão do julgado do órgão de controle teve como fundamento indícios de irregularidade, ausente efetiva materialidade. Irregularidades apontadas nas Notas Fiscais, pela decisão do TCE, não tem fundamento em exigência legal, pelo que não possuem ter força suficiente para fundamentar a irregularidade que a Lei das inelegibilidades busca coibir.
4. Recurso Provido, mantendo-se o indeferimento do registro da candidatura do recorrido.

Registro, por oportuno, que o item 4 da ementa não espelha a realidade do julgado, uma vez que, como consta da certidão de fl. 178, na verdade o recurso foi provido para declarar a elegibilidade do recorrente e deferir o registro da sua candidatura.

Interpostos recursos especiais pelo Ministério Público Eleitoral e por Rodrigo Ribeiro de Oliveira, candidato que obteve vaga de vereador em virtude do indeferimento do registro da candidatura de Inaldo José Soares da Silva, foram eles providos por decisão monocrática do eminente relator, Min. Herman Benjamin (fls. 320-327).

Interposto agravo regimental, o colegiado a ele deu provimento para submeter o recurso especial eleitoral ao plenário, possibilitando sustentações orais, nos termos do voto divergente apresentado pelo Min. Napoleão Nunes Maia Filho (fl. 393).

O julgamento foi iniciado em 17.10.2017 quando o relator votou pelo provimento dos recursos especiais, pelos fundamentos assim sintetizados na sua proposta de ementa:

RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. IMPUGNAÇÃO. INELEGIBILIDADE. CONTAS DESAPROVADAS. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. DESPESAS COM COMBUSTÍVEL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE FINALIDADE PÚBLICA. VÍCIOS INSANÁVEIS. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROVIMENTO.

1. Autos recebidos no gabinete em 21.9.2017.

HISTÓRICO DA DEMANDA

2. Trata-se de pedido de registro de candidatura de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador de Sirinhaém/PE nas Eleições 2016 impugnado pelo *Parquet* com base na inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90.

3. Apontou-se, em suma, que o recorrido tivera contas referentes a verbas de gabinete do cargo de vereador da Câmara Municipal de Sirinhaém/PE, do exercício financeiro de 2010, rejeitadas por falhas insanáveis que configuram ato doloso de improbidade administrativa.

4. Consta do aresto regional que as falhas seriam as seguintes: a) "despesas custeadas com verbas de gabinete que deveriam se subordinar ao processamento normal de despesa, em função da ausência do caráter de excepcionalidade, acarretando a ausência de procedimento licitatório" (fl. 187); b) "não restou satisfatoriamente comprovada a finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R\$ 24.264,69" (fl. 188)".

5. O TRE/PE reformou sentença, deferindo o registro. Assentou que regime de adiantamento de despesas com combustíveis e ausência de licitação deveriam ser atribuídos à Mesa Diretora da Câmara, e não ao candidato, e que os vícios apontados pelo TCE/PE não são graves a ensejar inelegibilidade.

6. O Ministério Público e Rodrigo Ribeiro de Oliveira, admitido nos autos, interpuseram recursos especiais.

7. Provido o agravo regimental por maioria (contra *decisum* monocrático em que indeferi o registro) *apenas para viabilizar julgamento colegiado*, Inaldo José Soares da Silva requereu redistribuição do feito ao e. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (redator para acórdão).

PRELIMINAR: REDISTRIBUIÇÃO DO FEITO

8. Considerando que se proveu o agravo regimental apenas para permitir julgamento do recurso especial diretamente em plenário, descabe redistribuir o feito, ainda que vencido este Relator no particular, porquanto nos votos vencedores não se deliberou acerca do deferimento ou indeferimento do registro.

INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, G, DA LC 64/90: REQUISITOS

9. É inelegível, por oito anos, detentor de cargo ou função pública cujas contas tiverem sido rejeitadas em detrimento de falha insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por meio de *decisum* irrecorrível do órgão competente, salvo se suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário, a teor do art. 1º, I, g, da LC 64/90.

10. Não se requer dolo específico para incidência de referida inelegibilidade, bastando o genérico ou eventual, isto é, quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais que vinculam e pautam os gastos públicos. Precedentes, em especial: RO 192-33/PB, Rel. Min. Luciana Lóssio, sessão de 30.9.2016; REspe 332-24/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 26.9.2014; AgR-REspe 127-26/CE, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 19.6.2013.

11. Nos termos da Súmula 41/TSE, "não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade".

HIPÓTESE DOS AUTOS

AUSÊNCIA DE PROVA DE FINALIDADE PÚBLICA DE DESPESAS COM COMBUSTÍVEL

12. O TCE/PE julgou irregulares contas do vereador Inaldo José Soares da Silva, relativas à verba de gabinete repassada pela Câmara Municipal de Sirinhaém/PE, no exercício financeiro de 2010, com base nos seguintes aspectos: a) "despesas custeadas com verbas de gabinete que deveriam se subordinar ao processamento normal de despesa; em função da ausência do caráter de excepcionalidade, acarretando a ausência de procedimento licitatório" (fl. 187); b) "não restou satisfatoriamente comprovada a finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R\$ 24.264,69" (fl. 188)".

13. Embora, como assentou a Corte *a quo*, de fato a ausência de procedimento licitatório – primeira falha – deva ser atribuída à Mesa Diretora da Câmara Municipal, o mesmo não se pode dizer quanto à segunda, pois compete ao parlamentar que recebe verba de gabinete comprovar a finalidade pública dos respectivos gastos – no caso, R\$ 24.264,69 com combustível.

N

14. Despesas contraídas pelo candidato com combustível, enquanto vereador municipal, sem demonstração do respectivo fim público, configuram vício de natureza insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes, com destaque para o AgR-REspe 166-94/RJ, de minha relatoria, sessão de 3.11.2016, e o RESpe 104-79/PE, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 17.5.2013.

15. Conforme aresto do TCE/PE, cujo teor se encontra no acórdão regional, *"não restou satisfatoriamente comprovada a finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R\$ 24.264,69"*. Ademais, *"[revelaram-se] indícios de que a documentação foi produzida unicamente para justificar os gastos, sem a correspondente materialidade da despesa"* (fl. 188).

16. Dolo genérico caracterizado pelo desrespeito aos princípios e normas que vinculam o administrador público, máxime a entrega de ajuste contábil que impediu pleno exercício dos órgãos de controle, comprometendo, assim, a efetividade das contas segundo critérios de transparência e confiabilidade (art. 70, parágrafo único, da CF/88).

17. Na análise da natureza insanável do vício, não compete à Justiça Eleitoral decidir sobre possibilidade de apresentação de novos documentos supostamente aptos a comprovar existência de fim público dos gastos com combustíveis. Nessa seara probatória, toda matéria de defesa relacionada ao ajuste contábil deveria ter sido submetida à Corte de Contas, que por sua vez concluiu haver falhas graves, inclusive *"revelando indícios de que a documentação foi produzida unicamente para justificar os gastos, sem a correspondente materialidade da despesa"* (fl. 188).

18. Ademais, segundo a Corte a quo, *"da análise das notas juntadas aos autos, constato que foram emitidas em nome do assessor do vereador, e não em seu próprio nome; bem como foram emitidas em valores notais, e não em referência a cada um dos cupons fiscais emitidos nos abastecimentos; além de fazerem referência a quantidades mensais de gasolina bem superiores ao razoável"* (fl. 189).

19. O provimento do recurso especial não demanda reexame do conjunto probatório, visto que o teor do *decisum* de rejeição de contas encontra-se na moldura fática do aresto regional.

DESproporcionalidade da Despesa no Contexto da Dimensão do Município

20. O Município de Sirinhaém/PE possui 378,79 km² de área (40.296 habitantes) e o valor anual gasto com combustível pelo candidato

(R\$ 24.264,69) possibilitaria percorrer distância aproximada de 97.000 km por ano ou 265,7 km por dia. Trata-se, portanto, de montante absolutamente incompatível com as dimensões da localidade.

CONCLUSÃO

21. Recursos especiais providos para indeferir o registro de candidatura de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador de Sirinhaém/PE nas Eleições 2016.

Pedi vista dos autos para melhor exame.

Passo ao voto.

Nos termos da Súmula nº 41/TSE, “não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos tribunais de contas que configurem causa de inelegibilidade”.

No caso sob exame, o acórdão recorrido fez exatamente o contrário do preconizado no verbete sumular quando decidiu que “irregularidades referentes à utilização do regime de adiantamento para o processamento de despesas com combustíveis e a consequente ausência de licitação devem ser imputadas à Mesa Diretora da Câmara, e não ao vereador que recebe os repasses” (item 2 da ementa do acórdão recorrido, fl. 178). De fato, fazer tal afirmativa equivale a dizer que a decisão do TCE-PE estava errada, que as contas do vereador não deveriam ter sido reprovadas.

Em discussões relativas à configuração da causa de inelegibilidade da alínea g do art. 1º da LC nº 64/1990, o que cabe à Justiça Eleitoral é a presença ou não dos requisitos estabelecidos pela lei, quais sejam:

- i) irregularidade insanável;
- ii) ato doloso de improbidade administrativa;
- iii) reconhecido por decisão irrecurável do órgão competente;

e,

iv) que não tenha sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

No caso, presente o requisito estabelecido no item *iii*, uma vez que as contas relativas às verbas de gabinete repassadas pela Câmara Municipal de Sirinhaém ao Vereador Inaldo José Soares da Silva no ano de 2010 foram julgadas irregulares por decisão irrecurável do órgão competente, qual seja, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, não cabendo à Justiça Eleitoral julgar se essa decisão estaria ou não correta, nos termos, repito, da Súmula nº 41/TSE.

Por outro lado, não há sequer notícia do ajuizamento de ação judicial contestando a medida.

Cumpre, assim, respeitadas as balizas fáticas firmadas pela Corte de origem, a teor da Súmula nº 24/TSE, examinar a presença de i) irregularidade insanável, bem como de ii) ato doloso de improbidade administrativa.

Tenho que a situação fática apurada pelo Tribunal de Contas Estadual e trazida pelo acórdão recorrido atende a esses requisitos. De fato, as chamadas "verbas de gabinete" previstas para o parlamento federal e para muitos parlamentos estaduais e municipais não podem ser vistas como um adicional de remuneração do parlamentar, a serem utilizadas como bem lhe aprouver. Independentemente de quaisquer questionamentos sobre a constitucionalidade e legalidade das verbas de gabinete, que sequer existiram no caso sob exame, é certo que, por força dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, **é indispensável que as despesas efetivadas com as verbas de gabinete estejam devidamente comprovadas de forma a demonstrar que elas foram corretamente destinadas.**

Se, como aponta o acórdão recorrido (fl. 188), existe previsão na Lei Municipal nº 1.142/2007 de que o vereador tem direito a uma verba de gabinete a ser utilizada, dentre em outras possibilidades, na compra de combustível, não configuraria ato de improbidade administrativa a aplicação da verba nessa finalidade. Todavia, **configura ato de improbidade administrativa, como considerou o Tribunal de Contas Estadual, a ausência de efetiva demonstração de que a verba foi aplicada com essa finalidade, em veículos a serviço do gabinete do vereador**, parecendo-me certo que a existência de uma nota-fiscal única para todo o mês apontando a aquisição de combustível, sem qualquer identificação dos veículos abastecidos, não atende à exigência de demonstração da aplicação regular de verba de natureza pública.

Ao examinar o ponto, assim se manifestou o relator do acórdão recorrido (fl. 189):

Da análise das Notas Fiscais juntadas aos autos, constato que foram emitidas em nome do assessor do vereador, e não em seu próprio

nome; bem como foram emitidas em valores totais, e não em referência a cada um dos cupons fiscais emitidos nos abastecimentos, além de fazerem referência a quantidades mensais de gasolina bem superiores ao razoável. No entanto, essas questões não foram o fundamento da decisão pela irregularidade das contas, e sim a ausência de individualização das despesas, em virtude da falta de referência às placas dos veículos abastecidos.

Ora, não há, na legislação que rege a emissão de Notas Fiscais, a exigência da especificação da placa do veículo abastecido. Entendo que tal exigência do TCE, por não ter fundamento legal, não pode ter força suficiente para fundamentar a irregularidade que a Lei das Inelegibilidades busca coibir.

Entendo que não se pode dizer que a não identificação dos veículos abastecidos esteja correta por não estar prevista na legislação que disciplina a emissão de documentos fiscais. Como já apontei, **a necessidade de identificação dos veículos abastecidos decorre dos princípios que regem a Administração Pública e do dever de prestar contas, estabelecidos nos arts. 37, caput, e 70 da Constituição, que tornam necessário mostrar que a verba pública foi aplicada nos fins legalmente previstos, no caso, com abastecimento de veículos a serviço do gabinete do vereador.** E essa necessidade só se reforça pelo fato dos abastecimentos não se mostrarem compatíveis com as dimensões do município, como bem apontado no voto do relator e reconhecido pelo próprio trecho do acórdão recorrido acima transcrito, induzindo à conclusão lógica de que ou foram abastecidos veículos outros, sem relação com o gabinete do vereador, ou houve emissão de notas fiscais ideologicamente falsas, as chamadas “notas frias”, vale dizer, não correspondentes a verdadeiras operações comerciais de compra de combustíveis, destinadas apenas a justificar pagamentos não consentâneos com a realidade.

Reputo correta a manifestação oral do Ministério Público transcrita no acórdão recorrido, à fl. 185:

E o que foi que o Tribunal de Contas apurou? Ele apurou que as despesas com combustível, eu vou me concentrar nessa irregularidade aqui, que as despesas de combustível elas foram comprovadas por documentos que não se prestam a comprovar essas despesas. Por quê? Primeiro, porque elas eram notas fiscais emitidas de forma global, sem ao menos especificar a placa do veículo. Ora, como um órgão de controle pode exercer a sua função, seu mister de controlar para ver a possibilidade, a razoabilidade daquele gasto, se eu não sei sequer se o carro que foi abastecido.

Se aquele carro prestava serviço ao vereador, se não prestava, prestava a terceiros. Como eu posso fazer essa verificação, se aquela despesa foi empregada numa finalidade pública. Foi no carro da esposa do vereador? Evidentemente que esse dado é imprescindível. O documento que tenta comprovar um gasto público sem ao menos mencionar qual veículo que foi abastecido com aquele combustível, evidentemente que esse documento ele não se presta absolutamente a comprovar que aquela despesa foi empregada em uma finalidade pública.

...
Eu não sei, como disse, eu não sei se o carro do filho do vereador, da esposa, eu não sei, se ele foi abastecido. E não se pode dizer que cabe a mim comprovar que foi o carro do filho do vereador que foi abastecido, a irregularidade. Na realidade, nós estamos diante de verbas públicas que a Constituição incumbe ao administrador comprovar que cada centavo foi empregado na finalidade pública. Há aqui uma inversão do ônus da prova. Não sou eu que tenho que demonstrar que ele não aplicou na finalidade pública, é ele que tem que comprovar na prestação de contas, que empregou na finalidade pública. Isso é um mandamento constitucional. Há rumo inversão do ônus da prova. O administrador não pode invocar esse benefício em seu favor.

Quero deixar registrado, por fim, como os recursos 70-12 e 84-93 têm uma base fática quase idêntica, que, **neste REspe 84-93, ao contrário do que aconteceu no 70-12, não caberia cogitar de fato superveniente**, uma vez que o pedido rescisório apresentado pelo recorrente ao TCE-PE, pela consulta que efetuei ao respectivo sítio na internet, foi julgado improcedente.

Ante o exposto, com essas achegas, **acompanho integralmente o eminente relator**, para dar provimento aos recursos especiais do Ministério Público Eleitoral e de Rodrigo Ribeiro de Oliveira, restabelecendo o indeferimento do registro de candidatura de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador de Sirinhaém/PE nas Eleições 2016.

É como **voto**.



EXTRATO DA ATA

REspe nº 84-93.2016.6.17.0022/PE. Relator originário: Ministro Herman Benjamin. Redatora para o acórdão: Ministra Rosa Weber. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrente: Rodrigo Ribeiro de Oliveira (Advogados: Gabriela Rollemberg de Alencar – OAB: 25157/DF e outros). Recorrido: Inaldo José Soares da Silva (Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento aos recursos especiais eleitorais para indeferir o registro de candidatura de Inaldo José Soares da Silva ao cargo de vereador do Município de Sirinhaém/PE, nas Eleições 2016, nos termos do voto do relator. Redigirá o acórdão a Ministra Rosa Weber.

Composição: Ministros Gilmar Mendes (presidente), Luiz Fux, Rosa Weber, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

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

Registrada a presença da Dra. Gabriela Rollemberg.

SESSÃO DE 5.12.2017.