



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 50-39.2016.6.17.0016 – CLASSE 32 – IPOJUCA – PERNAMBUCO

**Relatora originária:** Ministra Luciana Lóssio  
**Redator para o acórdão:** Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto  
**Recorrente:** Romero Antônio Raposo Sales  
**Advogados:** Walber de Moura Agra – OAB nº 757-B/PE e outros  
**Recorrida:** Coligação Ipojuca Segue em Frente  
**Advogados:** João Henrique da Silva Santos – OAB nº 26271-D/PE e outros  
**Recorrido:** Ministério Público Eleitoral

DIREITO ELEITORAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 1º, I, L, DA LC Nº 64/90. INELEGIBILIDADE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO. DANO AO ERÁRIO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REQUISITOS CUMULATIVOS. POSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL DA CONDENAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1 – Não merece prosperar a alegação veiculada no recurso especial de suposta violação ao disposto no art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/90 quando possível extrair do inteiro teor do acórdão que deu causa à inelegibilidade a presença simultânea e cumulativa dos seguintes requisitos: a) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário; b) condenação em improbidade administrativa na modalidade dolosa; c) conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito; d) suspensão dos direitos políticos; e e) prazo de inelegibilidade não exaurido.

2 – À Justiça Eleitoral compete análise que não desnature, em essência, condenações por improbidade levadas a efeito na Justiça Comum. É dizer: impossível reenquadrar os fatos apurados na ação de improbidade e, a partir de emendas, suposições e ilações, deflagrar inelegibilidades, o que não quer significar, obviamente, não possa a Corte Eleitoral examinar as condenações por inteiro, a partir de sua *ratio* decisória.

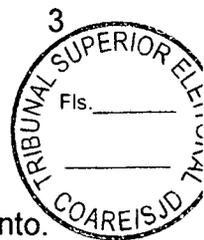


3 – Para fins de inelegibilidade, não só é lícito, mas também imprescindível à Justiça Eleitoral examinar o acórdão da Justiça Comum – em que proclamada a improbidade – em seu conjunto, por inteiro, até mesmo para ser fiel ao alcance preciso e exato da decisão. Perceba-se: não pode a Justiça Eleitoral incluir ou suprimir nada, requalificar fatos e provas, conceber adendos, refazer conclusões, mas é de todo legítimo interpretar o alcance preciso, exato, da decisão de improbidade. Imperativo recolher e aquilatar os elementos daquele acórdão para fins de ter como caracterizada ou não a inelegibilidade.

4. – *In casu*, muito embora a parte dispositiva do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – no qual proclamada a improbidade dolosa –, não tenha sido “categórica” quanto ao reconhecimento do enriquecimento ilícito, é perfeitamente possível entendê-lo presente na condenação. Para além de qualquer dúvida razoável o acórdão da improbidade administrativa condenou o ora recorrente em conjunto com outros vereadores e assessores da Câmara Municipal de Ipojuca-PE (16 réus), além da empresa organizadora, com base nos arts. 10 e 12, II, da Lei nº 8.429/92, por terem participado do XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos, evento realizado no período de 7 a 11 de maio de 2008 em Foz do Iguaçu/PR, organizado pelo INATEG (Instituto Nacional de Aperfeiçoamento e Treinamento para Empresas e Gestores Públicos e Privados Ltda.), que, na verdade, teria sido convertido em viagem turística.

5. – Consta do acórdão do TJPE que os réus na ação civil pública foram condenados à perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por oito anos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, bem como à restituição do valor gasto com a referida viagem, registrando, assim, a existência de dolo real, concreto e direto.

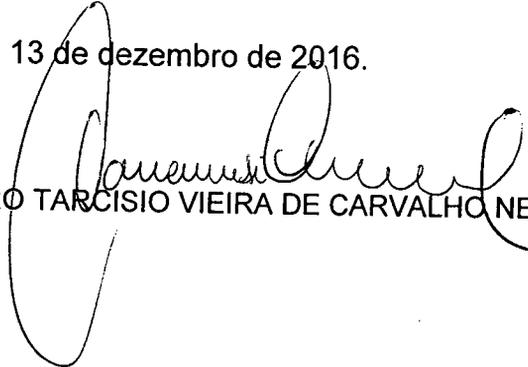
6. – Acórdão recorrido proferido no sentido de que, conquanto não exista menção expressa, explícita, categórica, no aresto da ação de improbidade, ao art. 9º da Lei nº 8.429/92, houve, sim, indiscutivelmente, além de dano ao erário, enriquecimento ilícito de terceiros e dos próprios interessados.

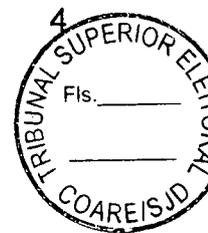


7. – Recurso especial eleitoral a que se nega provimento.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em negar provimento ao recurso especial eleitoral, para indeferir o registro de candidatura, nos termos do voto do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

Brasília, 13 de dezembro de 2016.

  
MINISTRO TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO – REDATOR  
PARA O  
ACÓRDÃO



## RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, trata-se de recurso especial eleitoral interposto por Romero Antônio Raposo Sales, candidato que obteve a maior votação no Município de Ipojuca/PE no pleito de 2016<sup>1</sup>, contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE) que, reformando sentença, indeferiu o seu pedido de registro de candidatura, com fundamento na causa de inelegibilidade capitulada no art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/90.

*In casu*, o TRE/PE, dando parcial provimento ao recurso, afastou a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, *e*, da LC nº 64/90 e manteve a procedência da impugnação ao registro de candidatura quanto à inelegibilidade prevista na alínea *l* da mesma lei, indeferindo, por conseguinte, o registro da chapa majoritária formada pelo recorrente e por José Heleno Alves (candidato ao cargo de vice-prefeito, cujo registro de candidatura tramita perante esta Corte no REspe nº 51-24/PE).

O acórdão regional possui a seguinte ementa:

RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2016.

I – CONDENAÇÃO DO RECORRIDO NO ILÍCITO PREVISTO NO ART. 40 DA LEI N. 9.504/97. CRIME ELEITORAL DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO. NÃO INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA *e*, DA LC Nº 64/90, EM RAZÃO DA EXCEÇÃO CONTIDA NO § 4º DAQUELE DISPOSITIVO.

II – INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA *L*, DA LC N. 64/90. PRESENÇA, *IN CASU*, DE TODOS OS REQUISITOS PARA A SUA INCIDÊNCIA, POIS O RECORRIDO FOI CONDENADO À SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS, POR ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, QUE IMPORTOU LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, EM DECISÃO PROFERIDA POR ÓRGÃO JUDICIAL COLEGIADO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. INDEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURA DO CANDIDATO A PREFEITO, E, CONSEQUENTEMENTE, DA CHAPA MAJORITÁRIA.

<sup>1</sup> Romero Sales, ora recorrente, obteve 32.496 votos, Carlos Santana, 23.765 votos e "Gaúcho" obteve 81 votos, mas consta no Sistema Divulga com a situação "Renúncia".



1. O crime cominado no art. 40 da Lei n. 9504/97, no qual recorrido foi condenado por este Tribunal Regional Eleitoral, é de menor potencial ofensivo, pois sua pena máxima é de 1 (um) ano de detenção, razão pela qual não incide a inelegibilidade preceituada no art. 1º, I, E, da Lei n. 64/90, por força da exceção trazida no § 4º daquele dispositivo.
2. Não é qualquer tipo de ato de improbidade que enseja a atração jurídica da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea L, da LC n. 64/90, mas, apenas os atos ímprobos dos quais resulte cumulativamente lesão ao patrimônio público e, também, enriquecimento ilícito. Isso quer dizer em boa hermenêutica: ato de improbidade qualificada pelo resultado.
3. Para se constatar a presença cumulativa do prejuízo ao erário e do enriquecimento ilícito em condenações por improbidade administrativa, não se faz mister que essas expressões constem expressamente na parte dispositiva da decisão condenatória da Justiça comum, bastando que, do julgado como um todo, extraiam-se os referidos elementos desta. Vale dizer, o que atrai a causa de inelegibilidade de testilha não é a existência dos termos “lesão ao erário e enriquecimento ilícito” na parte dispositiva da deliberação judicial, mas que, das ditas condutas ímprobas, decorram tal enriquecimento do próprio agente ou de terceiros beneficiários.
4. No caso em voga, além dos demais requisitos elencados no art. 1º, inciso I, alínea L, da LC 64/90, verificou-se tanto a presença da lesão ao erário como do enriquecimento ilícito, por ato doloso de improbidade administrativa praticado pelo recorrido. Tal conduta foi objeto de condenação proferida por órgão judicial colegiado (TJPE), por decisão nos autos de Ação Civil Pública. O recorrido, em conjunto aos demais envolvidos, foram condenados às seguintes sanções: a restituição ao erário do valor de R\$ 69.657,86, a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por oito anos, o pagamento de multa civil no importe de R\$ 139.315,72 e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos, além das despesas processuais.
5. A condenação ao ressarcimento integral do dano do erário já leva à conclusão inafastável da ocorrência de lesão ao patrimônio público.
6. A presença do dolo é indissociável da conduta perpetrada pelo recorrido quando da prática do ato ímprobo em análise, porque jamais poderia ser realizada de forma culposa, tendo em vista que os condenados na ação de improbidade, dentre eles o recorrido, viajaram com dinheiro público para mero deleite, a pretexto de participar de ficto “Encontro nacional” a pretexto de se “capacitarem” para o exercício de suas funções públicas. O julgamento colegiado, proferido pelo TJPE, reconhece expressamente o dolo da conduta do agente ao consignar que os réus da ação civil pública agiram com ardil, consistente na participação em encontro nacional inexistente, no intuito de fazer turismo com o dinheiro público.



7. O enriquecimento ilícito do agente também restou presente por uma razão muito simples: o dinheiro gasto pela Câmara Municipal de Ipojuca/PE foi utilizado para “patrocinar” ilicitamente uma viagem meramente recreativa do ora recorrido e dos demais condenados na ação de improbidade administrativa. Ou seja, as verbas empregadas pelo órgão legislativo municipal de Ipojuca, relativas à viagem, passagens aérea e diárias, foram utilizadas em proveito daqueles que viajaram à Foz do Iguaçu/PR, a pretexto de participar do XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos, evento, contudo, que não se realizou sequer de forma anunciada, logrando mesmo em realizar turismo naquela cidade com o dinheiro público, conforme premissas fixadas no acórdão do TJPE.

8. Tanto o princípio da insignificância, quanto a devolução do dinheiro público gasto ilicitamente, e também o pagamento de eventual multa em sede de condenação por improbidade administrativa, não possuem o condão de afastar a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, L, da LC 64/90, pois o objetivo da Carta magna (art. 14, § 9º), refletida na legislação infraconstitucional, é extirpar dos cargos públicos pessoas declaradamente ímprobas, garantindo a probidade na Administração Pública e a moralidade para o exercício do mandato. O que se está em jogo é a aferição da conduta como ímproba, independentemente do valor que fora desviado e utilizado para fins diversos dos previstos em lei. Ou seja, não importa o valor utilizado ilegalmente em seu proveito, se pouco ou muito, pois, o enriquecimento ilícito não se configura pela significância do valor, mas pela ilicitude de sua utilização, afinal o bem jurídico protegido pela lei é a probidade dos agentes públicos em geral.

9. O TSE entende que a insignificância do valor referente ao dano ao erário não é ponto que interessa à análise dos registros de candidatura.

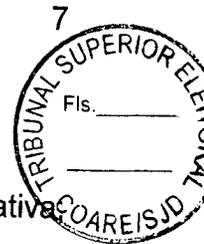
10. Provimento parcial dos recursos para declarar a inelegibilidade do recorrido, com fulcro no art. 1º, inciso I, alínea L, da LC n. 64/90, indeferindo o seu pedido de registro de candidatura ao cargo de prefeito, e, em consequência, considerando inapta a chapa majoritária, por ser indivisível. (Fls. 612-614)

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 673-682).

O recorrente apresenta as seguintes alegações (fls. 668-691):

a) não cabe à Justiça Eleitoral reenquadrar a conduta do recorrente, alterando as premissas e os elementos expressamente consignados na decisão da Justiça Comum, “*haja vista que apenas restou demonstrada a lesão ao erário*” (fl. 702);

b) para que incida a referida cláusula de inelegibilidade, é necessária a concomitância dos seguintes requisitos: I) decisão transitada em



julgado ou proferida por órgão colegiado que apure improbidade administrativa;

II) presença do dolo; III) enriquecimento ilícito e dano ao Erário;

c) não consta da decisão da Justiça Comum e do acórdão do TRE/PE a indicação do elemento subjetivo de enriquecimento ilícito;

d) ausência do dolo, porquanto *“o recorrente, e isso, está muito claro nos autos, não era gestor da Câmara Municipal de Ipojuca, nem ao menos participou da formulação do mencionado curso, não podendo assim, ser-lhe imputado qualquer tipo de dolo por um fato jurídico para o qual não contribuiu de forma alguma ou poderia antever resultados que não conhecia”* (fl. 719)“;

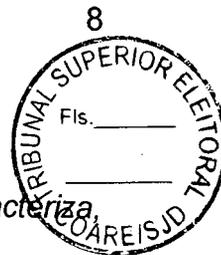
e) dissídio jurisprudencial, argumentando que a interpretação aplicada ao caso pelo TRE/PE, no sentido de que ficou configurada a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *l*, da Lei Complementar nº 64/90, diverge do entendimento deste Tribunal. Cita precedentes desta Corte Superior e de demais tribunais regionais eleitorais, no sentido de que, para configurar a inelegibilidade em tela, é necessária a cumulação dos requisitos de enriquecimento ilícito e dano ao Erário;

f) não pretende o reexame do conjunto fático-probatório, mas tão somente o reenquadramento jurídico dos fatos.

Em contrarrazões (fls. 733-760), a Coligação Ipojuca Segue em Frente defende que não estão presentes os pressupostos recursais, pois não houve violação a nenhum dispositivo legal ou divergência jurisprudencial e, além disso, o recurso pretende o revolvimento de fatos e provas.

No mérito, alega estarem presentes os requisitos que configuram a inelegibilidade da alínea *l*, bem como o acórdão regional está em harmonia com a jurisprudência deste Tribunal.

O MPE, por sua vez (fls. 711-712), sustenta estar devidamente configurada a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da Lei Complementar nº 64/90, uma vez que, estão presentes na espécie, *“a aplicação da pena de suspensão de direitos políticos e o dolo, consistente na consciência e*



*vontade em praticar o ato, bem como ato de improbidade que caracteriza, concomitantemente, dano ao erário e enriquecimento ilícito” (fl. 771).*

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo desprovimento do recurso especial (fls. 778-782).

Em consulta ao Sistema de Divulgação de Resultado das Eleições 2016, consta que Romero Antônio Raposo Sales, ora recorrente, obteve **32.496 votos**, enquanto Carlos Santana teve a segunda maior votação, com **23.765 votos**, e “Gaúcho” obteve **81 votos**, mas consta no referido sistema com a situação “Renúncia”.

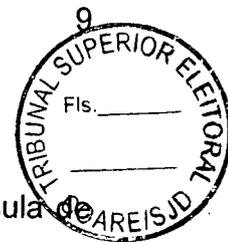
É o relatório.

#### VOTO (vencido)

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, o caso em exame versa sobre tema palpitante – que tem suscitado diversos debates e reflexões por este Tribunal –, a cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/90, com a redação dada pela LC nº 135/2010.

Em homenagem ao princípio da segurança jurídica, apresento algumas balizas que, a meu ver, devem ser observadas pela Justiça Eleitoral ao interpretar a norma em questão, uma vez que o reconhecimento da inelegibilidade pelo prazo de 8 anos consubstancia grave restrição ao *jus honorum*.

Na dicção do aludido dispositivo legal, são inelegíveis “os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe **lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito**, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”.



Os principais pontos de discussão quanto a essa cláusula de inelegibilidade dizem respeito à necessidade de se aferir a configuração do ato doloso de improbidade que importe, concomitantemente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito e se tais elementos devem estar presentes na parte dispositiva do acórdão da Justiça Comum ou se podem ser extraídos de sua fundamentação.

A presença simultânea desses requisitos encontra ressonância na jurisprudência pacífica desta Corte. Nesse sentido, vale citar os seguintes precedentes: AgR-RO nº 746-24/PR, Rel. Min. João Otávio de Noronha, *DJe* de 18.9.2014; AgR-AI nº 1897-69/CE e REspe nº 27838/CE, ambos de minha relatoria; RO nº 2293-62/SP, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, *DJe* de 20.6.2011; AgR-RO nº 292-66/ES, PSESS de 27.11.2014, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Tal orientação foi reafirmada para o pleito de 2016 no julgamento do REspe nº 49-32/SP, de minha relatoria, concluído na sessão jurisdicional do dia 18.10.2016, após o voto-vista do Min. Herman Benjamin, no qual Sua Excelência propôs a alteração da jurisprudência, apresentando a seguinte tese:

[...] a inelegibilidade do art. 1º, I, *l*, da LC 64/90 (Lei de Inelegibilidades), acrescida pela LC 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), configura-se mediante condenação – com trânsito em julgado ou proferida por órgão colegiado – em que a suspensão de direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa decorra de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, **não sendo cumulativos os arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429/92** (Lei de Improbidade Administrativa). (Grifei)

Todavia, prevaleceu o entendimento, há muito consolidado, segundo o qual, para incidência da cláusula de inelegibilidade capitulada no art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/90, é necessária a condenação por ato doloso de improbidade administrativa que implique, concomitantemente, lesão ao Erário e enriquecimento ilícito. Reproduzo a ementa do julgado:

ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. RECURSO ESPECIAL. ART. 1º, I, L, DA LC Nº 64/90. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. AUSÊNCIA. INELEGIBILIDADE NÃO CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.



1. Para a incidência da alínea *l* do art. 1º do inciso I da LC nº 64/90, é necessária a condenação por ato doloso de improbidade administrativa que implique, concomitantemente, lesão ao erário e enriquecimento ilícito, em proveito próprio ou de terceiro, ainda que tal reconhecimento não conste no dispositivo da decisão judicial (RO nº 1408-04/RJ, Rel. Min. Maria Thereza, PSESS de 22.10.2014; RO nº 380-23/MT, Rel. Min. João Otávio de Noronha, PSESS de 11.9.2014).
2. O legislador, após o recebimento de proposta de lei complementar de iniciativa popular e das conformações realizadas pelo Congresso Nacional, determinou requisitos cumulativos para o reconhecimento de inelegibilidade no que concerne à condenação por improbidade administrativa.
3. A elegibilidade é direito fundamental de natureza política, por isso somente poderá sofrer limitação por determinação constitucional ou por lei complementar. Na linha da atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, sendo vedada a interpretação extensiva *in malam partem*.
4. Na espécie, o Tribunal de Justiça afastou expressamente o locupletamento pessoal e reconheceu tão somente a existência de lesão ao erário, não havendo, portanto, elementos no dispositivo ou na fundamentação do *decisum* que permitam aferir a ocorrência de enriquecimento ilícito, o que impede, na linha da jurisprudência, a incidência da referida inelegibilidade.
5. Conforme a Súmula nº 41 deste Tribunal Superior, 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.
6. Nos termos do voto do Ministro Herman Benjamin, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral merece revisão, para eleições vindouras, com a fixação da tese de que não se exige, para a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, *l*, da LC 64/90, que a suspensão de direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa decorra, cumulativamente, de enriquecimento ilícito e dano ao Erário. Contudo, na ótica da maioria, além de não ser possível adotar tal interpretação, descabe indicar, desde logo, alteração da jurisprudência para pleito vindouro, pois não é possível vincular o entendimento de colegiado cuja composição será diversa, em razão da renovação natural que é característica desta Justiça.
7. Anotação, apenas a título de sinalização aos jurisdicionados, para que não se alegue insegurança jurídica, de que a matéria poderá ser objeto de rediscussão nas próximas eleições.
8. Recurso especial eleitoral a que se dá provimento, para deferir o registro de candidatura do recorrente.  
(REspe nº 49-32/SP, de minha relatoria, PSESS de 18.10.2016)

Isso porque, na linha da remansosa jurisprudência desta Corte, as normas alusivas à inelegibilidade não admitem interpretação extensiva



*in malam partem* (Precedentes: RO nº 448-53/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes PSESS de 27.11.2014 e RO nº 549-80/MS, de minha relatoria, PSESS de 12.09.2014, REspe nº 524-31/AM, DJe de 26.8.2016; AgR-RO nº 903-56/RS, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 22.10.2014, entre outros).

Firmada, portanto, a orientação quanto à exigência da presença simultânea da lesão ao Erário e do enriquecimento ilícito, passo ao segundo foco da discussão, relativo à possibilidade de se extrair tais requisitos a partir da fundamentação do acórdão da Justiça Comum, ainda que, na parte dispositiva, não haja a condenação com base nos arts. 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (lesão ao Erário) da Lei nº 8.429/92.

O *leading case* sobre essa questão foi o RO nº 380-23/MT (Eleição 2014), conhecido como “Caso Riva”, pois, no referido processo, o e. Relator, Min. João Otávio de Noronha, após examinar as premissas fáticas que embasaram a condenação nas ações de improbidade, concluiu que:

No que tange à classificação legal do ato de improbidade administrativa, o TJ/MT consignou, na parte dispositiva dos acórdãos, que o ato de improbidade administrativa acarretou lesão ao patrimônio público.

O TRE/MT concluiu que o recorrente está inelegível, pois, embora o TJ/MT não tenha assentado textualmente no dispositivo do acórdão a configuração de ato de improbidade administrativa do art. 9º da Lei 8.429/92, reconheceu que a conduta ímproba supostamente praticada por José Geraldo Riva importou enriquecimento ilícito.

[...]

Entretanto, não se trata de presumir indevidamente nem de usurpar a competência da Justiça Comum para enquadrar o ato de improbidade, mas sim de extrair conclusões da Justiça Comum a respeito da classificação do ato de improbidade, ainda que elas não constem textualmente no dispositivo do acórdão.

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é de que esta Justiça Especializada deve analisar o teor do acórdão condenatório proferido pela Justiça Comum a fim de verificar a presença ou não dos requisitos para configuração da causa de inelegibilidade.

[...]

De fato, o enriquecimento ilícito é consequência inafastável da conduta imputada ao recorrente, qual seja, **um esquema de emissão de cheques da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso em benefício de empresas inexistentes ou**



**irregulares, os quais eram descontados em empresas de factoring ou sacados na boca do caixa.**

Ora, se empresas inexistentes ou irregulares eram credoras de cheques emitidos pelo poder público **sem nenhuma contraprestação, e se esses cheques foram efetivamente descontados no banco sacado**, por lógica, aqueles que sacavam os valores (sejam os operadores do esquema sejam terceiros) se enriqueceram ilícitamente.

Embora não se deva considerar que a simples condenação ao ressarcimento ao erário leve a concluir que houve enriquecimento ilícito – já que essa penalidade pode, em tese, decorrer da lesão causada ao patrimônio público, nos termos dos arts. 10 e 12, da Lei 8.429/92 – no caso dos autos, o fato de o TJ/MT ter imposto essa penalidade ao recorrente reforça a conclusão de que aquele colegiado reconheceu a existência desse requisito. (Grifei)

O “Caso Riva” foi um marco na jurisprudência deste Tribunal, no qual, sem se afastar da literalidade do art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/90, o Colegiado entendeu ser possível aferir a **existência simultânea do dano ao Erário e do enriquecimento ilícito**, em proveito próprio ou de terceiro, ainda que a condenação cumulativa não conste expressamente da parte dispositiva da decisão condenatória.

Tal orientação foi adotada em diversos outros julgados, a saber: AgR-AI nº 1897-69/PB, de minha relatoria, *DJe* de 21.10.2015; RO nº 1465-27/SP, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Rocha, PSESS de 4.12.2014; AgR-RO nº 1774-11/MG, Rel. Min. Luiz Fux, PSESS de 11.11.2014 e RO nº 1408-04/RJ, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, PSESS de 22.10.2014).

Trago um panorama de diversos casos em que o TSE já se pronunciou acerca da matéria, para melhor compreensão do que vem a ser “*enriquecimento ilícito*” na ótica deste Tribunal, para fins da inelegibilidade da alínea *l*.

➤ **AgR-AI nº 1897-69/CE, de minha relatoria, DJe de 21.10.2015**

Ficaram evidenciados no Acórdão que enseja a arguição de inelegibilidade, bem como na sentença de primeiro grau, mantida em sua integralidade, que **o recorrente e demais vereadores da Câmara Municipal de Caucaia/CE firmaram contratos de locação de automóvel em valor**



desproporcional ao que a razoabilidade autoriza, ou melhor dizendo, a preço superfaturado. Os valores pagos de aluguel mensal, no valor de R\$ 2.630,00 (dois mil, seiscentos e trinta reais) por carros populares contratados, como Celta, Gol e Pálio, foram superiores aos praticados no mercado, o que configura, sem sombra de dúvidas, lesão ao erário.

[...]

Saliente-se, ainda, que no acórdão atacado foram realizadas contratações individuais entre cada vereador e a Francar Locação de Veículos, inclusive, com valores superfaturados, o que de plano leva a concluir pelo dolo do ora embargante bem como no enriquecimento ilícito se não próprio, no mínimo, de terceiro". (Fls. 6-7)

➤ AgR-RO nº 223-44/RO, Rel. Min. Luiz Fux, PSESS de 17.12.2014

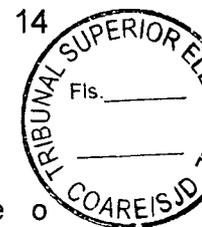
Diante das condutas dolosas atribuídas ao Recorrido (*i.e.* emissão e cancelamento de bilhetes aéreos sem que a devolução dos valores fosse feita aos cofres públicos, mas sim a particulares; venda de bilhetes em duplicidade e cobrança de passagens aéreas sem a emissão de bilhetes), extrai-se, sem maiores esforços, a configuração do enriquecimento ilícito". (Fl. 11)

➤ RO nº 1465-27/SP, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, PSESS de 4.12.2014

As faixas fixadas nas vias públicas de bairros menos favorecidos no Município de Ferraz do Vasconcelos (fls. 98/101) — todas absolutamente idênticas, a que significa terem sido confeccionadas pela mesma empresa —, ao alardearem "ASFALTO! MAIS UM COMPROMISSO CUMPRIDO, DR. JORGE Prefeito", identificam o réu como único responsável pelo seu implemento, e não a Administração, [...] Ressalto, que a sentença que ora se analisa não condenou expressamente o ora Recorrente em qualquer das hipóteses do art. 9º da referida lei. O que estou a afirmar, em toda esta digressão, é que a sentença, reconhecendo a ocorrência de gastos realizados no interesse pessoal do ora recorrente, reconheceu a ocorrência de enriquecimento ilícito". (Fls. 9- 13)

➤ AgR-RO nº 1774-11/MG, Rel. Min. Luiz Fux, PSESS de 11.11.2014

Às fls. 20 consta documento em que o apelante, como Presidente da Câmara Municipal, requer ao Prefeito parte do repasso mensal à Casa Legislativa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para despesas diversas referentes ao mês de dezembro de 2001. [...] A testemunha de fls. 124, [...]. Acrescenta que, embora constasse no ofício que os R\$ 10.000,00 (dez mil reais) seriam para cobrir despesas diversas, sabia que seria para despesas



**peçoais do apelante.** [...] Constato, portanto, que o Recorrido, além de haver causado prejuízo ao erário, usou, em proveito próprio, valores integrantes do acervo patrimonial da administração direta do Poder Legislativo municipal, **conduta que configura ato de improbidade administrativa da espécie dos que geram enriquecimento ilícito**". (Fls. 6-8)

➤ **RO nº 1408-04/RJ, Rel. Min. Maria Thereza, PSESS de 22.10.2014**

Ocorre que, **embora a omissão do referido artigo no dispositivo da sentença, de sua leitura acurada é possível claramente se extrair o reconhecimento do enriquecimento ilícito.** Primeiramente, dentre as penalidades impostas na sentença a ambos os réus, constou determinação para: devolverem os valores desembolsados pelo erário referente ao convênio em comento, a apurar em liquidação de sentença por perícia contábil. (fl. 92).

Como se não bastasse, assim se lê no corpo da sentença:

Cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa em que o Ministério Público alega que **a primeira ré a frente da gestão do Município de São Gonçalo realizou convênio com instituição religiosa presidida pelo segundo Réu, conhecido como projeto CreSer, efetuando repasse de verbas públicas, sem que tenha havido a prestação de serviço,** [...]. (Fls. 6-7)

[...]

Quero dizer que está, com toda clareza, escrito no **acórdão do Tribunal de Justiça:** [...] o conteúdo probatório carreado nos autos, notadamente o inquérito civil e o relatório do TCE/RJ – demonstra de forma clara a prática de ato ímprobo aduzido na inicial, bem como **dano ao erário e o proveito patrimonial dos réus, decorrentes da malversação do dinheiro público, submetendo-se às sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92,** como corretamente concluiu o monocrático julgador. (Fls. 12-13)

➤ **AgR-RO nº 292-66/ES, Rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS de 27.11.2014**

No que tange ao Processo nº 9821-58.2006.4.02.5001, oriundo da Justiça Federal, certificou-se nos autos (fl. 85) que foi proferida sentença que julgou procedentes os pedidos formulados contra José Carlos Elias, nos termos **do art. 12, inciso I, da Lei nº 8.429/1992, para condená-lo: a) ao pagamento de R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais) referente à vantagem incorporada ilicitamente ao seu patrimônio;** [...] Não há dúvida de que houve enriquecimento ilícito, uma vez que José Carlos Elias foi condenado ao pagamento de R\$48.000,00 (quarenta e oito mil reais) referente à vantagem incorporada ilicitamente ao seu patrimônio. (Fls. 7-8)



➤ **RO nº 2373-84/SP<sup>2</sup>, de minha relatoria, PSESS de 23.9.2014**

Quanto aos fatos que ensejaram a dita condenação, “apreende-se, em suma, que Paulo Salim Maluf, então prefeito de São Paulo, em conluio com outros réus, no ano de 1996, colaborou para a realização de fraude grosseira consistente, basicamente, no aumento sistemático de 4 metros em cada uma das 1259 colunas ‘Jumbo Grouting’ inicialmente projetadas, referentes a serviços na obra do túnel ‘Ayrton Senna’, que jamais foram realizados e custaram o montante de R\$ 4.901.751,06’ (quatro milhões, novecentos e um mil, setecentos e cinquenta e um reais e seis centavos)

(fl. 1.564). (Fl. 5)

Em que pese o esforço, os apelantes não conseguiram comprovar a origem dos 5.202 metros de consolidação do solo lançados na Medição 72.

[...]

O que se evidencia é que as especificações ET-DE-01-5F-302 e ET-DE-01-5F-811 não correspondem aos serviços executados e foram criadas com o único intuito de lesar o erário público, mediante o pagamento por serviços não realizados. (Fl. 8)

[...]

9. Diante da gravidade do ilícito, **extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido**, não se mostra excessiva a condenação ao ressarcimento integral do dano; proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritária, pelo prazo de cinco anos; suspensão dos direitos políticos por cinco anos, restrita às pessoas físicas; e pagamento das despesas processuais, notadamente dos honorários periciais, conforme consignado na sentença.

[...]

Nesse contexto, é indene de dúvidas que os fatos apurados na ação de improbidade em tela configuraram lesão ao erário e enriquecimento ilícito. Nesse sentido, concluiu, inclusive, o voto vencido proferido pelo Relator, perante a Corte Regional: **Descabida a alegação da combativa defesa sobre a ausência de enriquecimento ilícito. Ora, tendo havido o pagamento, ainda que em parte, de obra não realizada, configurado está o enriquecimento ilícito da empresa prestadora do serviço, a qual aferiu vantagem sem uma contraprestação.** (Fl. 12)

<sup>2</sup> Observação: “Caso Paulo Maluf”: em sede de ED, o indeferimento do registro foi revertido pelo reconhecimento de que a condenação por improbidade administrativa decorreu de culpa in vigilando e não ato doloso de improbidade administrativa. Os fundamentos relativos à presença do enriquecimento ilícito e do dano ao erário, contudo, não sofreram alterações.

Ficou claro, no meu entender, em todos os casos, que este Tribunal se ateve aos fundamentos expressos nas decisões da Justiça Comum. Não se verificou, em nenhuma hipótese, o rejuízo ou a alteração das premissas adotadas nos acórdãos da Justiça Comum.

Com efeito, a construção da verdade processual acerca da ocorrência de enriquecimento ilícito, lesão ao Erário ou ofensa aos princípios da administração pública (art. 9º, 10 ou 11 da LIA) resulta do exame das provas produzidas nos autos das ações de improbidade, sob as garantias do contraditório e da ampla defesa.

Nos processos de registro de candidatura, compete à Justiça Eleitoral, tão somente, verificar se estão presentes as condições de elegibilidade e se incide alguma cláusula de inelegibilidade. Tal exame, contudo, deve ser feito de acordo com os limites estabelecidos na Súmula nº 41/TSE, segundo a qual: *“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”*.

Feitas essas considerações que irão nortear o meu voto, **passo ao exame do caso concreto.**

Na espécie, o TRE/PE reformou parcialmente a sentença que deferira o registro do ora recorrente, mantendo afastada a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, da LC nº 64/90<sup>3</sup> e reconhecendo a incidência do art. 1º, I, *l*, da referida Lei Complementar.

O primeiro tema (inelegibilidade decorrente de condenação criminal) não foi objeto do recurso e nem das contrarrazões, razão pela qual a matéria devolvida a este Tribunal cinge-se ao reconhecimento da inelegibilidade fundada na alínea *l*, que ensejou o indeferimento do registro de candidatura.

---

<sup>3</sup> LC nº 64/90

Art. 1º. São inelegíveis:

[...]

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: [...]



Nesse ponto, a Corte Regional adotou a seguinte fundamentação:

Sendo assim, é necessário se extrair do cotejo analítico do acórdão condenatório proferido por órgão colegiado do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco bem como do acervo probatório carreado, se houve, tanto a presença da inquestionável lesão ao patrimônio público como ainda do enriquecimento ilícito do agente ímprobo ou de terceiros.

PORÉM. NO CASO EM VOGA VISLUMBRO TANTO A PRESENÇA DA LESÃO AO ERÁRIO COMO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. EXPLICO:

O recorrido, em conjunto aos demais envolvidos, foram condenados às seguintes sanções cumuladas pelo Juízo "a quo" e confirmadas pelo Juízo "ad quem": a restituição ao erário do valor de R\$ 69.657,86. a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por oito anos, o pagamento de multa civil no importe de R\$ 139.315,72 e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos, além das despesas processuais.

Ora, a condenação ao ressarcimento integral do dano do erário já leva à conclusão inafastável da ocorrência de LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO.

A presença do DOLO é indissociável da conduta perpetrada pelo recorrido quando da prática do ato ímprobo em voga, porque jamais poderia ser realizada de forma culposa, tendo em vista que os condenados na referida ação de improbidade, dentre eles o recorrido, viajaram com dinheiro público para mero deleite, a pretexto de participar de ficto "Encontro Nacional" como forma de se "capacitarem" para o exercício de suas funções públicas. O julgamento colegiado reconhece expressamente o dolo da conduta ao consignar que OS RÉUS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AGIRAM COM ARDIL. CONSISTENTE NA PARTICIPAÇÃO EM ENCONTRO NACIONAL INEXISTENTE, NO INTUITO DE FAZER TURISMO COM O DINHEIRO PÚBLICO, como se pode averiguar de trecho da ementa do julgado do TJPE:

"12. No caso vertente, os recorrentes (e réus na ação civil pública) intentaram ardil consistente na participação do XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos, evento realizado em 07/11 de maio de 2008 em Foz do Iguaçu/PR, organizado pela INATEG Instituto Nacional de Aperfeiçoamento e Treinamento para Empresas e Gestores Públicos e Privados LTDA – (ré), na pessoa do seu presidente JOSAFÁ PEREIRA DE LIMA, também réu, e com o custeio pela Câmara Municipal de Ipojuca relativa à viagem, passagens aéreas e diárias, mas lograram mesmo em realizar turismo naquela cidade. Foi disso de que foram acusados pelo Ministério Público e, de fato, foi o que ocorreu."



Também não há como se afastar, do caso em discussão, o ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE por uma razão muito simples: o dinheiro gasto pela Câmara Municipal de Ipojuca foi utilizado para “patrocinar” ilicitamente uma viagem meramente recreativa do ora recorrido, ROMERO ANTÔNIO RAPOSO SALES, e dos demais condenados na ação de improbidade administrativa em comento. Ou seja, AS VERBAS EMPREGADAS PELO ÓRGÃO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE IPQUIUCA. RELATIVAS À VIAGEM. PASSAGENS AÉREAS E DIÁRIAS. FORAM UTILIZADAS EM PROVEITO PRÓPRIO DO RECORRIDO e dos outros que igualmente viajaram para Foz do Iguazu/PR, pois, a pretexto de participar do XXX Encontro Nacional de Agentes Públicos, EVENTO, CONTUDO. QUE NÃO SE REALIZOU, SEQUER, DA FORMA ANUNCIADA. LOGRARAM MESMO EM REALIZAR TURISMO NAQUELA CIDADE, conforme expressamente consignado no acórdão do TJPE, *In verbis*:

“13. As provas documentais e testemunhal coligida aos autos demonstram a fragilidade do ardil intentado pelos recorrentes. O evento foi intitulado como de abrangência nacional, mas contou com apenas 20 (vinte) pessoas, dentre as quais 16 (dezesesseis) eram da Câmara de Ipojuca, sendo os demais de Gravata e Itapissuma, também comarcas deste Estado (fl. 138/141). Inicialmente era de seis o número de profissionais contratados e informados pela INATEG para a realização dos cursos e palestras no evento, mas somente dois comparecem e um deles foi ouvido às fl. 1343, destes autos. Apesar disso, nenhum tipo de restituição foi cobrado à empresa organizadora do evento pelos desfalques e, conseqüente redução do aproveitamento do treinamento. Os custos com a viagem ordenaram R\$ 69.657,86 da casa legislativa, Nada foi restituído apesar da redução da carga horária de aprendizado (fl. 81/84).

14. Interessante que, como bem ressaltado pelo juízo sentenciante, apesar da abrangência “nacional” do Encontro, apenas servidores do Estado de Pernambuco ali acorreram, e 80% (oitenta por cento) da Câmara de Ipojuca. Ademais, nenhum representante do Legislativo do Estado e Comarcas em que realizou o curso (Paraná) se inscreveu para ele. O cotejo dessa prova documental revela uma visível fraude consistente no deslocamento de dezesseis pessoas a outro Estado da Federação, para cumprimento de evento que não se realizou, sequer, da forma anunciada.”

No caso em apreço, o TJPE afirmou, expressa e inequivocamente, no item 15 da ementa do acórdão, a AÇÃO DOLOSA, NO SENTIDO DE QUE OS ENVOLVIDOS (DENTRE ELES O RECORRIDO) SIMPLEMENTE 'BRINCARAM' COM O DINHEIRO PÚBLICO, BURLANDO A LEGALIDADE E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA EXIGIDAS, COM O FIM DE PRATICAR TURISMO COM O DINHEIRO PÚBLICO”.

Restou consignado no voto do eminente relator, no multicitado processo, que tramitou no TJPE, o seguinte:

“Analisando a sentença proferida, tenho que o julgador de 1º grau acertadamente aplicou as penas previstas no art. 12 da



Lei de Improbidade. Chamo atenção ao previsto no parágrafo único daquele dispositivo, que determina que na fixação das sanções, deverá ser observada a extensão dos danos e o proveito disso tirado." (grifei)

Vê-se claramente que o relator frisa o acerto da sentença de primeiro grau no que atine à proporcionalidade das sanções aplicadas, pois elas devem ser aplicadas levando-se em consideração a extensão dos danos "E O PROVEITO DISSO TIRADO".

Finalmente, destaco trecho do parecer do eminente Procurador Regional Eleitoral, que, com maestria, assim se manifesta:

Em resumo, o recorrido, mediante fraude, teve custeado pelo erário passagens aéreas e hospedagem para fazer turismo em outro Estado da federação.

Não é preciso muito esforço para se inferir da condenação a existência do dolo, do dano ao erário E do enriquecimento ilícito do recorrido, na medida em que, locupletou do verbas públicas para finalidade privada. Isso sem falar na gritante imoralidade e escárnio da conduta questionada.

Além disso, o recorrido é cúmplice e corresponsável, como expressamente reconhecido no acórdão do TJPE (que o condenou solidaria mente pelo ressarcimento do dano) pelo pagamento indevido à empresa contratada para conferir verniz de legalidade à viagem, locupletando-se esta também indevidamente de verbas públicas, caracterizando o enriquecimento ilícito de terceiros. (grifei)

Desta feita, restou amplamente EVIDENCIADO NOS AUTOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (PROCESSO N. 1022-77.2009.8.17.0730 e APELAÇÕES CÍVEIS Nº 0296994-2). ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRATICADO PELO RECORRIDO. QUE IMPORTOU LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. EM CONDENAÇÃO PROFERIDA POR ÓRGÃO COLEGIADO (TJPE).

3. O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA E A DEVOLUÇÃO DA VERBA GASTA ILICITAMENTE NÃO AFASTAM A INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, L, DA LC 64/90.

Finalmente, pontuo que tanto o princípio da insignificância, quanto a devolução do dinheiro público gasto ilicitamente, e também o pagamento de eventual multa em sede de condenação por improbidade administrativa, não possuem o condão de afastar a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, L, da LC 64/90, pois o objetivo da Carta Magna (art. 14, § 9º), refletida na legislação infraconstitucional, é extirpar dos cargos públicos pessoas declaradamente ímprobas, garantindo a probidade na Administração Pública e a moralidade para o exercício do mandato. Inclusive, o TSE entende que a insignificância do valor referente ao dano ao erário não é ponto que interessa à análise dos registros de candidatura, justamente porque o que se está em jogo é a aferição da conduta como ímproba, independentemente do valor que fora desviado e utilizado para fins diversos dos previstos em lei.



A propósito, cito julgado do TSE nesse sentido:

“Eleições 2012. Registro de candidatura. Vereador. Indeferimento.

Condenação por ato doloso de improbidade administrativa. Inelegibilidade. Art. 1º, inciso I, alínea “L”, da Lei Complementar no 64/90.

1. Para efeito do reconhecimento da inelegibilidade prevista na alínea “L” do inciso I do art. 1º da LC no 64/90 não é necessário o trânsito em julgado da condenação, bastando ter sido ela proferida em decisão colegiada.

2. O Tribunal de origem consignou que o recorrente foi condenado por improbidade administrativa, em razão de desvio de verba pública, fraudulenta lesão ao erário e enriquecimento de terceiros, tendo sido aplicada a ele a sanção de suspensão dos direitos políticos por três anos em decorrência de ato doloso por ter preenchido pessoalmente nota fiscal falsa que não se baseou em nenhum serviço realizado a bem público. Essas conclusões não podem ser modificadas sem o reexame da matéria fática, vedada em sede de recurso especial, nos termos das Súmulas nos 7 do STJ e 279 do STF.

**3. O argumento da insignificância do valor referente ao dano ao erário e de que tal importância teria sido ressarcida não constitui questão a ser analisada no âmbito do processo de registro.**

(...)

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 20219, Acórdão de 02/05/2013, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação; DJE Diário de justiça eletrônico, Tomo 114, Data 19.6.2013 ) (grifei).

Saliento que o “caput” do art. 9º da LIA indica o núcleo essencial de todos os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito. Segundo Francisco Octávio de Almeida Prado, “Esse núcleo envolve, necessariamente, a aferição de vantagem patrimonial indevida pelo agente público em razão do exercício de suas atribuições, quer seja ele exercente de mandato, cargo, emprego, função ou atividade nas entidades públicas ou assemelhadas, referidas no art. 1º, da Lei de Improbidade Administrativa”. Segue o ilustre doutrinador: “para a configuração do enriquecimento ilícito não é necessária a verificação do dano ou prejuízo ao erário, pois o bem jurídico protegido é a probidade administrativa na Administração e esse bem é agredido sempre que o agente público se desvia dos fins legais a que está atrelado, em contrapartida à percepção de vantagem patrimonial” (PRADO, Francisco Otávio de Almeida. Improbidade Administrativa – São Paulo: Malheiros, 2001, p. 72).

Conclui-se, portanto, que para a configuração do enriquecimento ilícito, não se exige que haja um prejuízo para a administração pública e muito menos que o valor ilegalmente utilizado em proveito próprio, seja elevado. Ou seja, não importa o valor utilizado ilegalmente em seu proveito, se pouco ou muito, pois, o



enriquecimento ilícito não se configura pela significância do valor, mas pela ilicitude de sua utilização, conforme art. 9º, inciso XII, da LIA.

Desse modo, não importa o valor ilegalmente usado em proveito próprio, o enriquecimento ilícito se configura tão somente, pelo uso de forma ilícita de dinheiro público, afinal o bem jurídico protegido pela lei é a probidade dos agentes públicos em geral.

Assim, entendo que se extrai dos fundamentos do julgado da justiça comum, que o ato ímprobo atribuído ao recorrido, foi de natureza dolosa e que causou dano ao erário e do mesmo ocorreu enriquecimento ilícito.

Consoante isso, ora se fez atrair a moldura jurídica perfeita a causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso, I alínea "I" da Lei Complementar nº 64/90. (FIs. 629-633)

Conforme assentado no acórdão regional, o recorrente foi condenado em ação civil pública por decisão do Tribunal de Justiça de Pernambuco com base no art. 10 da Lei nº 8.429/92, tendo sido aplicadas as sanções do art. 12, II, do mesmo diploma<sup>4</sup>. Ambos os dispositivos dizem respeito a condutas que configuram lesão ao Erário, como se verifica a seguir:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa **que causa lesão ao erário** qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

[...]

II - **na hipótese do art. 10**, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; [...].

Assiste razão ao recorrente.

<sup>4</sup> Lei nº 8.429/92

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

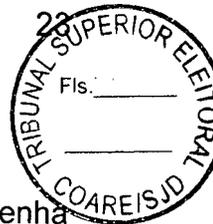
Observo que, nos casos relativos ao pleito de 2014, esta Corte possuía maior amplitude no exame das circunstâncias trazidas em sede de recurso ordinário, mas, em se tratando de eleições municipais, o TSE atua como instância especial, razão pela qual deve traçar balizas claras e objetivas a fim de uniformizar a jurisprudência, evitando subjetivismos que acabem por ampliar indevidamente o alcance da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/90.

O caso vertente se diferencia do paradigmático “Caso Riva” (RO nº 380-23/MT), pois, naqueles autos, o e. Relator Min. João Otávio de Noronha asseverou que a condenação se deu em virtude de esquema de emissão de cheques da Assembleia Legislativa em benefício de empresas inexistentes ou irregulares sem nenhuma contraprestação, concluindo que o ressarcimento ao Erário apenas reforçava o reconhecimento quanto ao enriquecimento ilícito pela Justiça Comum.

Na hipótese dos autos, o édito condenatório não evidencia, nem na fundamentação, nem na parte dispositiva, a ocorrência simultânea do dano ao Erário e do enriquecimento ilícito, de modo que a conclusão adotada pelo TRE/PE, na espécie, incorreu em vedada alteração das premissas consignadas no acórdão do TJ/PE, contrariando, portanto, o disposto na Súmula nº 41/TSE.

No caso dos autos, o TJ/PE condenou o ora recorrente em conjunto com outros vereadores e assessores da Câmara Municipal de Ipojuca (um total de 16 pessoas) por terem participado do XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos, evento realizado no período de **7 a 11 de maio de 2008** em Foz do Iguaçu/PR, organizado pelo INATEG (Instituto Nacional de Aperfeiçoamento e Treinamento para Empresas e Gestores Públicos e Privados LTDA.), que, na verdade, teria sido convertido em viagem turística.

Em primeiro lugar, penso que o fato de ter participado dessa viagem não significa que ele tenha anuído com a suposta “fraude” para realizar turismo com dinheiro público, pois, conforme expressamente consignado no acórdão do TJ/PE, o evento foi organizado pelo INATEG e “patrocinado” pela Câmara Municipal.



Nesse cenário, em que pese o acórdão do TJ/PE tenha assentado a ocorrência de “ardil” para realizar viagem com dinheiro público, não se pode desconsiderar que o ora recorrente não era o presidente da Câmara Municipal, ou seja, não atuou como ordenador de despesas que autorizou os referidos gastos, tampouco participou da organização do evento. Também não se pode presumir que tenha tido ciência prévia acerca das alterações feitas na programação do evento.

A propósito, consta do *decisum* que o aludido encontro, da forma como foi anunciado pelo organizador, deveria ser de abrangência nacional, mas que só havia 20 (vinte) participantes, sendo que 16 (dezesesseis) eram da Câmara de Ipojuca e as outras 4 (quatro) viriam de Gravatá e Itapissuma, outras comarcas do Estado de Pernambuco. Ademais, foram anunciados 6 (seis) palestrantes, mas compareceram apenas 2 (dois), o que implicou “*redução do aproveitamento do treinamento*” (fl. 630).

Além das penalidades de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber incentivos fiscais e creditícios pelo prazo de 5 anos, os réus na ação civil pública foram condenados, solidariamente, à restituição do valor gasto com a referida viagem, que totalizou R\$ 69.657,86, ou seja, **R\$ 4.353,61 para cada participante.**

Reconhecer a percepção desse valor como enriquecimento ilícito refoge a qualquer parâmetro de razoabilidade, seja porque tal elemento não se faz presente na fundamentação nem no dispositivo do acórdão da Justiça Comum, seja porque **o encontro foi realizado ainda que de forma reduzida.**

Vale ressaltar que as inelegibilidades caracterizam restrição à capacidade eleitoral passiva dos cidadãos e são previstas taxativamente no texto constitucional ou em lei complementar.

Logo, a interpretação extensiva da cláusula de inelegibilidade, *in casu*, além de vulnerar direito político subjetivo do ora recorrente, inviabilizando sua participação no governo do país, implica violação ao

princípio da legalidade, insculpido no art. 5º, II, da CF<sup>5</sup>. Tratando-se de matéria submetida à reserva de lei complementar, não é dado ao intérprete ampliar o seu alcance para alcançar situações não previstas pelo legislador, nem tampouco valer-se de subjetivismos a ponto de subverter o conteúdo da norma.

Nesse contexto, cabe à Justiça Eleitoral tutelar os bens jurídicos tão caros à democracia, resguardando a legitimidade das eleições e a moralidade para o exercício dos mandatos políticos (art. 14, § 9º, da CF), o que não significa incorrer em ativismo judicial que se sobreponha ao primado da lei, sob pena de por em risco o próprio Estado Democrático de Direito.

As decisões judiciais não podem convolar-se em expressões voluntaristas e destituídas de razoabilidade, o que gera um panorama de insegurança jurídica em afronta direta ao modelo de constitucionalismo adotado no Brasil, voltado para a proteção dos direitos e garantias fundamentais.

Trata-se, portanto, de questão afeta à própria segurança jurídica. O instituto tem por objetivo proteger os direitos dos cidadãos contra eventuais arbitrariedades do Poder Público, além de ser instrumento para garantia de estabilidade e paz nas relações jurídicas.

Tal interpretação contrária, ainda, os parâmetros doutrinários e jurisprudenciais a respeito da matéria. Em relação ao núcleo do artigo 9º da Lei nº 8.429/92, é importante destacar que somente pratica o ato de improbidade administrativa que causa enriquecimento ilícito o agente público que tem consciência da ilicitude de sua conduta, agindo com dolo, má-fé, corrupção e desonestidade e não decorre automaticamente das condutas que geram dano ao Erário.

---

<sup>5</sup> CF

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;



Na lição de *Waldo Fazzio Júnior*<sup>6</sup>, na configuração do enriquecimento ilícito, o prejuízo ao Erário é prescindível. *“Há enriquecimento ilícito do agente público com ou sem prejuízo ao erário”*, discorre o autor. E prossegue:

As sanções estipuladas para o enriquecimento ilícito do ocupante de posição administrativa invariavelmente prevalecem no sistema de distribuição adotado pela Lei nº 8.429/92. O ilícito do art. 9º merece punição mais severa porque é praticado justamente por quem tem o dever de zelar pela probidade administrativa.

[...]

Para se configurar o enriquecimento ilícito do agente público não há necessidade que se verifique contundência ao patrimônio público econômico.

Dizendo a mesma coisa em outras palavras, a lesividade não é circunstância elementar do enunciado do art. 9º, ou seja, não é integrante necessária do enriquecimento. Este não precisa daquela para se aperfeiçoar. A fonte do acréscimo pode ser externa. Cristalizando essa peculiaridade do ato inscrito no art. 9º, o art. 21 anuncia que a incidência das sanções previstas para os atos de improbidade independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, ressalvados os casos de ressarcimento. (op. Cit., pg., 147)

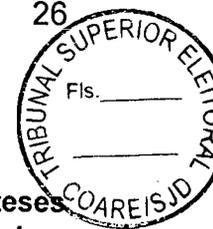
Quanto à distinção e à tipologia dos atos de improbidade administrativa, o autor esclarece que, no art. 10 e seus incisos, o legislador investe sua atenção para atos que desfalcam o patrimônio público, ou seja: *“aqui, o foco da lei não ilumina a eventual vantagem obtida pelo agente público, mas o prejuízo causado ao patrimônio público econômico, por ato de improbidade administrativa”* (op., cit., pg. 204).

Ainda sobre a tipicidade dos atos descritos na LIA, cito trecho do voto do e. Min. Teori Zavascki no Resp nº 479.812/SP, em acórdão proferido pela Primeira Seção do STJ:

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI (Relator):

1. É de se conhecer dos embargos de divergência ante a existência de teses jurídicas antagônicas acerca do tema versado no presente recurso. Os acórdãos confrontados adotaram posicionamentos divergentes acerca da necessidade de configuração do elemento subjetivo para a caracterização do ato de improbidade administrativa.
2. As duas Turmas da 1ª Seção já se pronunciaram no sentido de que **o elemento subjetivo é essencial à configuração da**

<sup>6</sup> JÚNIOR, Waldo Fazzio. *Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência*. São Paulo, Ed. Atlas.



**improbidade: exige-se dolo para que se configure as hipóteses típicas dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10.** Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 805080/SP, 1ª T., Min. Denise Arruda, DJe de 06/08/2009; REsp 804052/MG, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 18/11/2008; REsp 842428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21/05/2007; REsp 1.054.843/SP, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23/03/2009, esse último assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC: INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TIPIFICAÇÃO. INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10). PRECEDENTES. CERCEAMENTO DE DEFESA CONFIGURADO, JÁ QUE FOI NEGADA AO RECORRENTE A PRODUÇÃO DE PROVA TENDENTE A AFASTAR A CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

No voto-condutor do aresto, manifestei-me da seguinte forma:

2. Todavia, o recurso especial merece provimento quanto à questão central. Tem razão o recorrente quando defende seu direito de produzir prova tendente a afastar a configuração de dolo ou culpa na conduta que lhe é imputada, o que lhe foi negado com o indeferimento dos pedidos nesse sentido, feitos na oportunidade própria. Com efeito, é firme a jurisprudência desta 1ª Turma do STJ no sentido de que o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade: exige-se dolo para que se configure as hipóteses típicas dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10. Nesse sentido:

[...]

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 9.429/92, ART. 11. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. EXIGÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA.

1. **A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobadas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 9.429/92.** Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, caput, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei.

2. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposos (Lei 8.429/92, art. 10). O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa.



3. Recurso especial provido. (REsp 604.151/RS, Rel. p/ Acórdão Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 08.06.2006)

No mesmo sentido, os recentes julgados: AgRg no REsp 479.812/SP, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJ de 14.08.2007; REsp 842.428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21.05.2007; REsp 841.421/MA, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJ de 04.10.2007; REsp 658.415/RS, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 03.08.2006; REsp 626.034/RS, 2ª T., Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 05.06.2006.

Realmente, o princípio da legalidade impõe que a sanção por ato de improbidade esteja associada ao princípio da tipicidade. Reflexo da aplicação desses princípios é a descrição, na Lei 8.429, de 1992, dos atos de improbidade administrativa e a indicação das respectivas penas. Tais atos estão divididos em três grandes 'tipos', cujos núcleos centrais estão assim enunciados: '(...) auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei' (art. 9º); ensejar, por 'qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa (...)', a 'perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei' (art. 10); e violar, por 'qualquer ação ou omissão (...)', 'os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições' (art. 11).

Apenas para as condutas do art. 10 está prevista a forma culposa, o que significa dizer que, nas demais, o tipo somente se perfectibiliza mediante dolo. A tal conclusão se chega por aplicação do princípio da culpabilidade, associado ao da responsabilidade subjetiva, por força dos quais não se tolera responsabilização objetiva nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas. O silêncio da lei, portanto, tem o sentido eloquente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9º e 11.

Conforme brilhantemente explicitado nesse precedente, no qual foi dado um extenso panorama jurisprudencial sobre o tema, "*a classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobadas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92*".

Logo, a condenação com base nos arts. 10 e 12, II, da LIA, sem que haja, na fundamentação do acórdão da Justiça Comum, qualquer



menção ao enriquecimento ilícito, não atrai a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/90.

Nesse ponto, entendimento adotado no acórdão regional implica violação aos postulados do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos nos incisos LIV e LV do art. 5º da CF<sup>7</sup>, porquanto o processo de registro não permite ao candidato produzir alegações e provas específicas que afastem o reconhecimento do art. 9º da Lei nº 8.429/92<sup>8</sup>.

Para ressaltar a relevância destes princípios, valho-me do escólio de *Uadi Lammêgo Bulos*<sup>9</sup>:

*Devido processo legal* é o reservatório de princípios constitucionais, expressos e implícitos, que limitam a ação dos Poderes Públicos.

[...]

Mais do que um princípio, o devido processo legal é um sobreprincípio, ou seja, fundamento sobre o qual todos os demais direitos fundamentais repousam.

Daí a Constituição brasileira estatuir que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV).

[...]

O **devido processo legal** funciona como meio de manutenção dos direitos fundamentais. Sua importância é enorme, porque impede que as liberdades públicas fiquem ao arbítrio das autoridades executivas, legislativas e judiciais.

[...]

O conteúdo do princípio constitucional do **contraditório** é sobejamente claro: garantir aos litigantes o direito de ação e o direito de defesa, respeitando-se a igualdade das partes. [...]

**Princípio da ampla defesa** é o que fornece aos acusados em geral o amparo necessário para que levem ao processo civil, criminal ou administrativo os argumentos necessários para esclarecer a verdade, ou, se for o caso, facultá-lhes calar-se, não produzindo provas contra si mesmos.

---

<sup>7</sup> CF

Art. 5º. [...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

<sup>8</sup> Lei nº 8.429/92

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

<sup>9</sup> In: *BULOS*, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Págs. 685-686 e 695-696.



Logo, se no bojo da ação civil pública, não foi oportunizado ao ora recorrente se defender e produzir provas acerca imputação relativa ao enriquecimento ilícito, não há dúvida de que o reconhecimento da inelegibilidade da alínea *l*, que consubstancia efeito secundário da condenação pela Justiça Comum, se traduz em ofensa aos referidos princípios e garantias constitucionais e no cerceamento de sua capacidade eleitoral passiva.

Afinal, caso houvesse a Justiça Comum entendido pelo enriquecimento ilícito, a tipificação teria se dado com base nos arts. 9º e 12, I, da Lei nº 8.429/92, o que não ocorreu na espécie.

Admitir a possibilidade de se alterar o exame realizado pelo órgão competente na interpretação da alínea *l* renderia ensejo, em tese, à reapreciação de todas as outras hipóteses de inelegibilidade decorrentes de condenações judiciais, como as previstas nas alíneas *d*, *e*, *j*, *n* e *p*<sup>10</sup>, o que, a meu ver, reforça a necessidade de estabelecermos parâmetros objetivos de julgamento.

Com essas considerações, concluo que a mera participação do recorrente em viagem paga com recursos públicos, na qual houve, ainda que de forma reduzida, o seu comparecimento ao XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos, conquanto tenha ensejado a procedência da ação civil pública com determinação de ressarcimento ao Erário, não é suficiente para restringir sua elegibilidade com base no art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/90 e não o descredencia para o exercício do mandato para o qual fora eleito.

<sup>10</sup> LC Nº 64/90

Art. 1º. [...]

d) os que tenham contra sua *pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral*, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

e) os que forem *condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado*, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

j) os que forem *condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral*, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22; [...].



Por fim, ainda que, no caso concreto, não esteja evidenciado o enriquecimento ilícito, proponho que seja firmada orientação, para os pleitos de 2016, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, no sentido de que *“não cabe à Justiça Eleitoral proceder a novo enquadramento dos fatos e provas veiculados na ação de improbidade para concluir pela presença de dano ao erário e enriquecimento ilícito, sendo necessária a observância dos termos em que realizada a tipificação legal pelo órgão competente para o julgamento da referida ação”*. (REspe nº 1541-44/SP, de minha relatoria, de 3.9.2013).

Do exposto, **dou provimento ao recurso especial**, para reformar o acórdão regional e deferir o registro de candidatura do recorrido para o cargo de prefeito do Município de Ipojuca/PE.

É o voto.

#### PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO:  
Senhor Presidente, peço vista dos autos.

## EXTRATO DA ATA

REspe nº 50-39.2016.6.17.0016/PE. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Recorrente: Romero Antônio Raposo Sales (Advogados: Walber de Moura Agra – OAB nº 757-B/PE e outros). Recorrida: Coligação Ipojuca Segue em Frente (Advogados: João Henrique da Silva Santos – OAB nº 26271-D/PE e outros). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Usaram da palavra, pelo recorrente, Romero Antônio Raposo Sales, o Dr. Walber de Moura Agra; pela recorrida Coligação Ipojuca Segue em Frente, o Dr. Marcelo Ribeiro e, pelo Ministério Público Eleitoral, o Dr. Nicolao Dino.

Decisão: Após o voto da relatora, dando provimento ao recurso especial eleitoral, para deferir o registro de candidatura, antecipou o pedido de vista o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Impedimento dos Ministros Henrique Neves da Silva e Admar Gonzaga.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 29.11.2016.

**VOTO-VISTA (vencido)**

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Senhor Presidente, conforme relatado pela eminente Ministra LUCIANA LÓSSIO, trata-se de Recurso Especial interposto por ROMERO ANTÔNIO RAPOSO SALES, vencedor do pleito majoritário de Ipojuca/PE, nas eleições de 2016, com mais de 50% dos votos nominais, de acórdão do egrégio TRE de Pernambuco, que indeferiu o seu pedido de Registro de Candidatura ao cargo de Prefeito daquele Município, em virtude da incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea *l* do inciso I do art. 1º da LC 64/90, reformando a sentença de 1º Grau.

2. Em suas razões, o recorrente alega que o acórdão combatido violou o art. 1º, I, *l*, da LC 64/90, bem como divergiu de julgados deste Tribunal Superior e de outros Tribunais Regionais Eleitorais, porquanto não está presente, no caso, a cumulação dos requisitos necessários à incidência da inelegibilidade estabelecida no referido dispositivo legal, quais sejam, dano ao erário e enriquecimento ilícito.

3. Defende que, de forma contrária ao entendimento desta Corte, o Tribunal Regional realizou *uma readequação da conduta, indo além do que foi constatado pelas duas instâncias da Justiça Comum (TJPE), em sua ampla cognição dos fatos. Ou, ao menos, utilizou-se de meras inferências e deduções para alcançar o sofismável resultado de que a existência incontestada de dano ao erário acarretaria enriquecimento ilícito (fls. 704).*

4. Afirma que o julgado recorrido, mesmo sem ter acesso a todo o processo de improbidade administrativa que tramitou perante a Justiça Comum, fez uma ampliação cognitiva, quanto aos fundamentos da sentença e do acórdão na ação de improbidade, para concluir *pela ocorrência de enriquecimento ilícito, mesmo sem o acórdão do Tribunal competente ter efetuado qualquer relato nesse sentido (fls. 707).*



5. Pois bem. Entende-se que prosperam as alegações trazidas pelo recorrente e que deve ser reformado o acórdão hostilizado. Explica-se as razões desse convencimento.

6. De início, reporta-se ao que estabelece a alínea *l* do inciso I do art. 1º da LC 64/90, *in verbis*:

*Art. 1º – São inelegíveis:*

*I – para qualquer cargo:*

*(...).*

*l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 anos após o cumprimento da pena;*

*(...).*

7. Como se vê, claramente, na supracitada norma sancionadora, para a configuração da inelegibilidade em comento, é essencial a presença dos seguintes requisitos cumulativos ou concomitantes: (i) dano ao patrimônio público e (ii) enriquecimento ilícito.

8. Ressalta-se que, na espécie, não se está a reexaminar o conjunto fático-probatório dos autos, o que não seria cabível nesta instância recursal, a teor do que dispõe a Súmula 24 do TSE, pois todos os elementos para a análise da controvérsia foram colhidos do exame percuciente do aresto regional eleitoral recorrido.

9. Faz-se necessário, ao que parece, apenas valorar adequadamente o conjunto elementar configurador da situação controvertida e dar-lhe os efeitos que a justa avaliação de seu contexto aponta, indica e permite, *de modo que a amplitude do direito de defesa se exerça da forma mais desembaraçada possível, assegurando-se ao imputado o acesso proveitoso ao justo processo jurídico, máxime com a análise de seus argumentos e o desenvolvimento de suas alegações.*

10. Conforme consignado no acórdão impugnado, ROMERO ANTÔNIO RAPOSO SALES foi condenado, em conjunto com outros



Vereadores e Assessores da Câmara Municipal de Ipojuca/PE, em Ação Civil Pública, por improbidade administrativa, por decisão do Tribunal de Justiça de Pernambuco, com base no art. 10 da Lei 8.429/92, tendo sido aplicadas as sanções do art. 12, II, do mesmo diploma legal.

11. A conduta tida como ilícita se deu em razão da participação deles no XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos, realizado entre 7 e 11 de maio de 2008 em Foz do Iguaçu/PR, organizado pela INATEG (Instituto Nacional de Aperfeiçoamento e Treinamento para Empresas e Gestores Públicos e Privados LTDA.), evento que teria sido convertido em viagem turística.

12. Observa-se, no aresto hostilizado, que o acórdão do TJ Pernambucano não exarou condenação contra o recorrente sob a imputação de enriquecimento ilícito, até porque tal increpação não lhe foi feita na ação de improbidade; portanto, o recorrente também não ofertou defesa quanto ao ponto, por não ter sido realizada tal increpação, como dito.

13. Para conferir, destaca-se o seguinte excerto do aresto do TRE de Pernambuco, na parte que interessa:

*No caso em voga, na Ação Civil Pública de Improbidade – Processo 1022-77.2009.8.17.0730, de competência da Justiça Comum Estadual, foi o recorrido condenado, juntamente aos demais envolvidos, em sentença prolatada pelo Juízo a quo e confirmada pela segunda instância (fls. 266-300), na sessão realizada no dia 15.7.2014, com acórdão publicado em 8.8.2014, pela 3o. Câmara de Direito Público do TJPE, cuja ementa foi lavrada nos seguintes termos:*

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. APELAÇÕES CÍVEIS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE, INÉPCIA DA INICIAL E INAPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES PÚBLICOS. REJEIÇÃO. APLICAÇÃO DE SANÇÃO A VEREADORES, ASSESSORES LEGISLATIVOS E EMPRESA ORGANIZADORA DE SUPOSTO EVENTO DE TREINAMENTO REALIZADO EM FOZ DO IGUAÇU/PARANÁ, PARA TREINAMENTO DE AGENTES DA CÂMARA LEGISLATIVA DE IPOJUCA, CUSTEADA POR ESTA, QUE CULMINOU EM VIAGEM DE TURISMO A CUSTA DOS COFRES PÚBLICOS. ART. 10 E ART. 12, II, AMBOS DA LEI 8.429/92. APELAÇÕES CÍVEIS IMPROVIDAS À UNANIMIDADE (fls. 623-624).**



14. Assim, a condenação por imputação não declinada significaria o mais severo golpe contra a garantia do justo processo jurídico (*due process of law*), que não cabe na estreiteza de uma fórmula, por ofender o mais comezinho contraditório.

15. Conforme consignado pela eminente Ministra LUCIANA LÓSSIO em seu voto, *a mera participação do recorrente em viagem paga com recursos públicos, na qual houve, ainda que de forma reduzida, o seu comparecimento ao XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos, conquanto tenha ensejado a procedência da Ação Civil Pública com determinação de ressarcimento ao erário, não é suficiente para restringir sua elegibilidade com base no art. 1º I, l da LC 64/90 e não o descredencia para o exercício do mandato para o qual fora eleito.*

16. Tem-se como entendimento pacífico ou consolidado nesta Corte Superior que é juridicamente admissível à Justiça Eleitoral *revisitar o contexto objetivo em que a Justiça Comum exarou o decreto condenatório do agente público, sob a imputação da prática do ato de improbidade administrativa, de ordem a identificar, no próprio conteúdo da decisão de condenação, a presença de elementos que induzam à segura convicção de que ela abrange mais efeitos sancionadores do que os expressamente contidos em sua parte dispositiva.*

17. No caso sob julgamento, a revisita tem o escopo de extrair, do decreto de imposição, reprimendas cumulativas: *(i) uma por ter causado dano ao erário e (ii) outra por ter o agente enriquecido ilícitamente ou propiciado o enriquecimento ilícito de terceiros.* Citam-se alguns julgados que abonam essa diretriz:

*ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, ALÍNEA L DA LEI COMPLEMENTAR 64/90.*

*1. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, reafirmada para as Eleições de 2014, a caracterização da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea l do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/90 demanda a existência de condenação à suspensão dos direitos políticos transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em decorrência de ato doloso de improbidade*



administrativa que tenha importado cumulativamente enriquecimento ilícito e lesão ao erário.

2. A análise da causa de inelegibilidade deve se ater aos fundamentos adotados nas decisões da Justiça Comum, visto que a Justiça Eleitoral não possui competência para reformar ou suspender acórdão proferido por Turma Cível de Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital que julga apelação em ação de improbidade administrativa (RO 154-29, rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 27.8.2014).

3. Hipótese em que o Tribunal de Justiça foi categórico ao assentar a inexistência de dano ao erário e ao confirmar a condenação apenas com base na violação a princípios da administração pública (art. 11 da Lei 8.429/92), o que não enseja o reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, l da Lei Complementar 64/90. Precedentes: RO 1809-08, rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS em 1º.10.2014; AgR-RO 2921-12, rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em 27.11.2014.

Recurso Ordinário provido, para deferir o Registro de Candidatura (RO 875-13/MG, Rel. Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, DJe 2.10.2015).

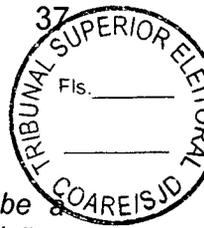
ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. RECURSO ESPECIAL. ART. 1º, I, L DA LC 64/90. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. AUSÊNCIA. INELEGIBILIDADE NÃO CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Para a incidência da alínea l do art. 1º do inciso I da LC 64/90, é necessária a condenação por ato doloso de improbidade administrativa que implique, concomitantemente, lesão ao erário e enriquecimento ilícito, em proveito próprio ou de terceiro, ainda que tal reconhecimento não conste no dispositivo da decisão judicial (RO 1408-04/RJ, Rel. Min. Maria Thereza, PSESS de 22.10.2014; RO 380-23/MT, Rel. Min. João Otávio de Noronha, PSESS de 11.9.2014).

2. O Legislador, após o recebimento de proposta de lei complementar de iniciativa popular e das conformações realizadas pelo Congresso Nacional, determinou requisitos cumulativos para o reconhecimento de inelegibilidade no que concerne à condenação por improbidade administrativa.

3. A elegibilidade é direito fundamental de natureza política, por isso somente poderá sofrer limitação por determinação constitucional ou por lei complementar. Na linha da atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, sendo vedada a interpretação extensiva in malam partem.

4. Na espécie, o Tribunal de Justiça afastou expressamente o locupletamento pessoal e reconheceu tão somente a existência de lesão ao erário, não havendo, portanto, elementos no dispositivo ou na fundamentação do decisum que permitam aferir a ocorrência de enriquecimento ilícito, o que impede, na linha da jurisprudência, a incidência da referida inelegibilidade.



5. Conforme a Súmula 41 deste Tribunal Superior, 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.

6. Nos termos do voto do Ministro Herman Benjamin, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral merece revisão, para eleições vindouras, com a fixação da tese de que não se exige, para a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, *l* da LC 64/90, que a suspensão de direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa decorra, cumulativamente, de enriquecimento ilícito e dano ao erário. Contudo, na ótica da maioria, além de não ser possível adotar tal interpretação, descabe indicar, desde logo, alteração da jurisprudência para pleito vindouro, pois não é possível vincular o entendimento de colegiado cuja composição será diversa, em razão da renovação natural que é característica desta Justiça.

7. Anotação, apenas a título de sinalização aos jurisdicionados, para que não se alegue insegurança jurídica, de que a matéria poderá ser objeto de rediscussão nas próximas eleições.

8. Recurso Especial Eleitoral a que se dá provimento, para deferir o Registro de Candidatura do recorrente (REspe 49-32/SP, Rel. Min. LUCIANA LÓSSIO, publicado na sessão de 18.10.2016).

18. No entanto, deve-se destacar que o Juízo Eleitoral, nesse caso, não tem a potestade de apreciar *ab origine* a imputação de ato ímprobo, ou seja, não tem o poder de julgar a imputação de improbidade administrativa, porque essa competência não se encontra no domínio de sua jurisdição.

19. Contudo, se a condenação cumulativa (por dano ao erário e por enriquecimento ilícito) não estiver expressa no dispositivo do decreto condenador, para que possa o órgão jurisdicional eleitoral extrair dele uma conclusão que ali não está expressa, mas latente, é mister demonstrar que os fatos que ensejam a cumulação de sanções encontram-se suficientemente descritos naquele decreto.

20. Isso quer dizer que, de algum modo, a condenação cumulada está oculta no texto ou no contexto da decisão do órgão julgador comum, podendo o Julgador Especial Eleitoral, nesse caso, e somente nesse caso, realizar a aludida extração. Mas não se trata, repita-se, de atividade judicial cognitiva original ou ampla, porquanto restrita ao que o julgado condenatório contém. Talvez se possa dizer que se trata, efetivamente, de uma limitação à cognição.

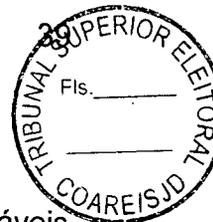


21. Mas há outra exigência que não pode ser descartada. aquela que se engasta na necessidade do justo processo jurídico, a determinar que a imputação dobrada e a descrição das condutas dúplices, que conduzem à dupla condenação, estejam previamente declinadas, de modo que o imputado *possa ter tido a devida oportunidade de se defender de ambas*. Destarte, se a imputação de certo ilícito ímprobo (enriquecimento ilícito, por exemplo) não foi feita ao agente público, é evidente que contra ela não lhe foi possível expressar qualquer defesa, *o que basta, por si só, para afirmar, também, que não poderá sobrevir, quanto a ela, condenação alguma*, já por falta de acusação, já por falta de defesa.

22. Nessas condições, isto é, se não houver a prévia imputação de determinado ilícito, é evidente que não poderá haver condenação pela sua prática e, se tiver havido tal condenação, seguramente ocorreu sem oportunidade de defesa, sendo, portanto, juridicamente inválida. Também se poderá dizer que essa condenação se revestirá de um resultado condenatório *sem postulação do órgão acusador*, ou seja, uma decisão *extra petita*.

23. Destaca-se que esse raciocínio não importa, de modo algum, em abono da conduta não imputada e que, em relação a ela (à conduta não imputada) poderá haver até a mais veemente censura moral, *mas não poderá haver a imposição de sanção jurídica, porque isso (a sanção jurídica) depende sempre da observância de determinados ritos cognitivos, tidos por invioláveis, do ponto de vista do Direito Sancionador*.

24. De todo modo, em situações como esta que se descreve, é correto afirmar que *a Justiça Eleitoral não poderá extrair do decreto condenatório da Justiça Comum uma conclusão sancionadora que lá não esteja inserta, porque, se tal fosse possível, não se estaria mais diante da extração ou da descoberta de algum resultado embutido, mas, sim, de autêntica criação ou de verdadeira inserção de condenação então inédita*, o que só poderia ser feito, a meu modesto ver, no julgamento da própria ação condenatória originária.

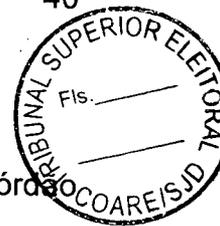


25. Dessa forma, entende-se que existem limites insuperáveis à atividade da Justiça Eleitoral em casos como este, por isso, o mais adequado é admitir que, na jurisdição eleitoral, não se poderá acrescentar nada ou expandir o alcance da decisão condenatória da Justiça Comum por ato de improbidade administrativa, *fazendo inserir em seu espectro um elemento restritivo de direito que dantes não estava presente e, como neste caso, não foi nem mesmo objeto de prévia imputação ao agente.*

26. Cumpre lembrar que o pedido da parte acusadora, muito maximamente nas ações de cunho sancionador, *fecha o alcance de sua postulação*, inclusive porque é a partir dela (da postulação) que se mapeia a atividade defensiva do imputado, não se admitindo que venha a ser condenado por ato que não lhe foi atribuído e, por consequência, que dele não se defendeu na fase processual reservada para sua dedução. Seria oportuno lembrar que o *Parquet* é o *senhor da lide* e lhe pertence o poder jurídico de definir o seu objeto e o seu polo passivo, *mas não poderá o Julgador dar-lhe mais do que pediu ou mesmo algo diferente do que pediu.*

27. É claro – renova-se esta declaração – que o Julgador Eleitoral poderá até indignar-se moralmente com a impossibilidade jurídica de efetivar essa extensão, por lhe parecer que sua adoção seria uma medida adequada, *mas terá de conter seu ímpeto, assim como um Juiz Criminal que não pode contornar a incidência da prescrição de um crime revoltante ou a curta duração da pena legalmente impositiva a um delito abjeto.* Em matéria sancionatória, não se abrem oportunidades amplas ao exercício do protagonismo judicial, *hoje tão necessário e tão reclamado pela Justiça, notadamente em matérias jurídicas de abrangência social.*

28. Apreciando-se, especificamente, o caso dos autos, cabe observar que o acórdão que condenou o ora recorrente às iras da Lei de Improbidade (Lei 8.429/92) *não lhe impôs a sanção correspondente ao fato ilícito de enriquecimento*, porquanto, como se pode ver da simples leitura do acórdão, não se cogitou da perda dos bens ou valores patrimoniais acrescidos, como seria natural, a teor do art. 12, I da referida lei.



29. Não é demais repisar que, conforme se extrai do acórdão recorrido, é fato incontroverso que o candidato foi condenado nos termos do art. 10 às sanções do art. 12, II, ambos da Lei 8.429/92, como transcrito alhures. Ou seja, tão somente por ato que importou em prejuízo/dano ao erário, *sem qualquer menção às hipóteses do art. 9º da Lei de Improbidade, que dispõe sobre o enriquecimento ilícito de agente público ou de terceiro, por ato do mesmo agente público.*

30. Por outro lado, além de não ter havido, no presente caso, condenação do recorrente, pelo órgão competente (TJ/PE), por ilicitude consistente em enriquecimento ilícito, também se verifica que o XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos, realizado entre 7 e 11 de maio de 2008 em Foz do Iguaçu/PR, organizado pela INATEG, alegadamente convertido em viagem turística, *efetivamente se realizou*, o que afasta a tese de que o candidato tenha se locupletado com esse fato. Até porque não há demonstração de que tenha havido acréscimo de vantagem patrimonial indevida em benefício do recorrente. Como se sabe, o enriquecimento ilícito *sempre importará em acréscimo patrimonial.*

31. Dessa forma, não parece razoável que a Justiça Eleitoral possa concluir diferentemente do que concluiu o TJ/PE com base em extensão conceitual imprópria, quando afirmou que, *havendo dano ao erário, haverá, ipso facto, enriquecimento ilícito.* Essa linearidade não é compatível com a função judicial sancionadora, porque envolve uma percepção automática de realidades não demonstradas, o que impossibilita a adequação da reprimenda, vulnerando uma das mais caras garantias da pessoa processada.

32. Aliás, a rejeição desse automatismo já ganhou a altitude de diretriz jurisprudencial acolhida por esta Corte Superior, o que ocorreu graças à orientação que o eminente Ministro GILMAR MENDES imprimiu no julgamento do RO 494-26/RR, quando afirmou que *a análise sistemática da Lei de Improbidade Administrativa revela que a condenação por dano ao erário (art. 10) não autoriza a necessária conclusão de que houve enriquecimento ilícito (art. 9º), tampouco que o reconhecimento deste inevitavelmente lesou o patrimônio público. São condutas tipificadas em artigos distintos, podendo*



*ocorrer isoladamente ou não. (...). Portanto, a incidência da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, alínea l da LC 64/90 pressupõe análise vinculada da condenação colegiada imposta em ação de improbidade administrativa, não competindo à Justiça Eleitoral, em processo de Registro de Candidatura, chegar a conclusão não reconhecida pela Justiça Comum competente.*

33. Essa lição do eminente jurista Professor GILMAR MENDES tem o superior efeito de veicular magistério garantístico valioso e harmonizado com as mais recentes conquistas do Direito Sancionador, tendo o préstimo, portanto, de fornecer esclarecimento suficiente para encerrar discussões sobre essa relevante matéria.

34. Com base nestas breves reflexões, manifesto-me acorde com o voto proferido pela douta Ministra LUCIANA LÓSSIO, cujas razões subscrevo, pedindo antecipadas vênias aos ilustres Ministros que eventualmente discrepem dessa orientação. É como penso, é como voto, acompanhando a eminente Ministra Relatora.

## ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, quero apenas fazer alguns esclarecimentos fáticos no que toca a este caso.

Primeiro, em relação ao vice-prefeito, que estou votando pelo deferimento. Estou desprovendo o recurso e mantendo o deferimento do registro, na linha do que o Ministério Público opinou. Penso que quanto ao vice-prefeito não temos divergência, o registro dele está deferido; houve impugnação por parte da coligação *ex adversa*; o Ministério Público opinou pelo desprovimento do recurso para manter o deferimento do registro do vice-prefeito.

A discussão neste caso, de fato, é em relação ao registro do prefeito. A hipótese fática refere-se ao agora candidato a prefeito, à época



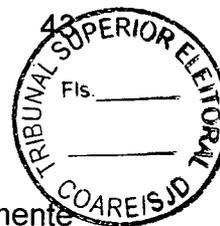
vereador, que teria ido a uma viagem a Foz de Iguaçu para participar do 39º Encontro Nacional de Agentes Públicos, realizado no período de 7 a 11 de maio de 2008, organizado pelo Instituto Nacional de Aperfeiçoamento e Treinamento para Empresas e Gestores Públicos e Privados (Inateg).

Compareceram, ao todo, dezesseis pessoas do Município de Ipojuca a esse encontro, sendo oito vereadores – ele era um desses vereadores –, e que esse encontro foi realizado a menor, há notícia de que houve turismo com o dinheiro público, mas está comprovado nos autos que o evento se realizou, porém não como deveria, pois seriam 8 palestras e foram realizadas apenas duas, sendo quatro dias de viagem.

Ele não era gestor, não era presidente da Câmara à época. Inclusive, o valor discutido de dano ao erário, da mesma forma, houve a condenação apenas pelo art. 10 e no art. 12, inciso II, da Lei de Improbidade administrativa; fora reconhecido pela Justiça Comum o dano ao erário e determinou-se então a condenação no valor total de R\$ 69.657,00 (sessenta e nove mil, seiscentos e cinquenta e sete reais) resultando para cada uma dos participantes R\$ 4.353,00 (quatro mil, trezentos e cinquenta e três reais).

Trago essas particularidades do caso e também uma reflexão à Corte. Já que estamos dando uma interpretação que permite à Justiça Eleitoral aferir, embora a condenação por improbidade não traga expressamente a condenação por dano ao erário e por enriquecimento ilícito, não seria razoável, então, que pudéssemos aferir a gravidade do fato para reconhecermos a inelegibilidade? Penso que estamos dando um passo um pouco... com o caso que acabamos de julgar de Foz Iguaçu, porque, na linha da nossa jurisprudência, em 2014 a interpretação que a Corte passou a ter quanto à decisão de improbidade, considerando os valores envolvidos.

Em vista disto, seria razoável que imaginássemos uma análise de proporcionalidade, gravidade envolvendo os fatos? Será razoável cassarmos um prefeito eleito, escolhido pelo povo, por uma condenação de improbidade, na qual fora reconhecido apenas o dano ao erário, e não o enriquecimento ilícito por valor de quase R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) que fora imputado a este candidato?



Vejam, houve o evento, não nos termos inicialmente programado. De fato, teriam de ser oito palestras e foram realizadas duas, e se decidiu que houve dano ao erário. Fica a pergunta: Houve o enriquecimento ilícito? Imaginemos que fôssemos a um congresso, a um evento e, ao chegarmos ao local, as palestras não fossem todas ministradas. A passagem já foi comprada e o hotel já foi pago. Ainda que voltemos, o gasto com passagem e hotel já foi feito. Ainda que se gaste menos com as diárias, não foram quatro, imaginemos que voltássemos e ficássemos apenas um dia com o intuito de marcarmos o voo de volta.

Será razoável imputarmos a pecha de que houve enriquecimento ilícito, que este candidato dolosamente – é um ato doloso de improbidade, não esqueçamos, a condenação por um ato doloso – quis enriquecer para fazer essa viagem e auferir 4 mil e poucos reais? Não podemos esquecer que estamos a tratar de um ato doloso de improbidade que importou enriquecimento ilícito e dano ao erário.

Trago apenas essas considerações.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Ministra Luciana Lóssio, Vossa Excelência me permite uma observação?

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Claro, Ministro Herman Benjamin. Sempre.

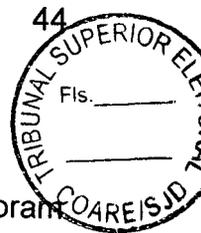
O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Estou com a ementa do acórdão.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): De qual? Do TRE ou do...

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Não, da improbidade administrativa. Vou às fontes primárias, não às fontes secundárias.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Pois não.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: O acórdão conta algo um pouco mais grave do que Vossa Excelência, no caso, indica.



Gostaria de transcrever ou ler a transcrição da ementa e não do voto. Foram oito vereadores acompanhados de oito assessores da Câmara Municipal de Ipojuca.

Dispõe o acórdão: “No caso vertente, os recorrentes (e réus na ação civil pública) intentaram ardil...”

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Qual item da ementa Vossa Excelência transcreve?

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: É o item 12.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): O item 12.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Sublinhado. E o sublinhado é do acórdão da improbidade administrativa.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Regional.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Estou também na ementa e na minha não está sublinhado.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Continuo no item 12:

[...]

consistente na participação do XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos, evento realizado em 07/11 de maio de 2008 em Foz do Iguaçu/PR, organizado pelo INATEG – Instituto Nacional de Aperfeiçoamento e Treinamento para Empresas e Gestores Públicos e Privados – LTDA – (ré), na pessoa do seu presidente JOSAFÁ PEREIRA DE LIMA, também réu, e com custeio pela Câmara Municipal de Ipojuca relativa à viagem [isso em Foz de Iguaçu não é nem em Catolé do Rocha nem em Diamantino, e em Diamantino ainda poderiam ir ao Pantanal, e Catolé do Rocha, enfim, não temos esse tipo de atração internacional].

[...]

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Mas é aquele centro geográfico.



O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Não. É centro geográfico, e sem falar que há montanhas, é um vale, um clima muito ameno.

Pois bem. Então:

[...]

com custeio pela Câmara Municipal de Ipojuca relativa à viagem, passagens aéreas e diárias, mas lograram mesmo em realizar turismo naquela cidade. Foi disso que foram acusados pelo Ministério Público e, de fato, foi o que ocorreu.

Leio o item 13:

As provas documentais e testemunhal coligida aos autos demonstram a fragilidade do ardil intentado pelos recorrentes. O evento foi intitulado como de abrangência nacional, mas contou com apenas 20 (vinte) participantes, dentre os quais 16 (dezesesseis) eram da Câmara de Ipojuca, sendo os demais de Gravatá e Itapissuma, também comarcas deste Estado.

Inicialmente era de seis o número de profissionais contratados e informados pela INATEG para a realização dos cursos e palestras no evento, mas somente dois comparecem e um deles foi ouvido às fl. 1343, destes autos. Apesar disso, nenhum tipo de restituição foi cobrado à empresa organizadora do evento pelos desfalques e, conseqüente redução do aproveitamento do treinamento. Os custos com a viagem ordenaram R\$ 69.657,86 da casa legislativa. Nada foi restituído apesar da redução da carga horária de aprendizado.

E conclui no item 14:

Interessante que, como bem ressaltado pelo juízo sentenciante, apesar de abrangência "nacional" do Encontro, apenas servidores do Estado de Pernambuco ali acorreram, e 80% da Câmara de Ipojuca. Ademais, nenhum representante do Legislativo do Estado e Comarcas em que realizou o curso (Paraná) se inscreveu para ele.

[...]

Então, veja, isso é um absurdo. Poderia ter-se levado esses dois "professores" para dar essas aulas com custo muito inferior e iriam usufruir lá de Ipojuca: das belezas naturais, dos seus atrativos, ou de Gravatá, que é uma cidade também bem agradável, lá em Pernambuco.

Portanto, o que temos é algo gravíssimo, mas não é apenas pelo valor, é pelo mau exemplo.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Mas ele não era ordenador de despesas. Ele não era o presidente da Câmara.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Então, agora é o seguinte: eu vou, convidado por alguém, não sou ordenador de despesas, mas tenho perfeita percepção do que está ocorrendo...

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Quando se chega lá, tem-se a percepção, antes não.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Sim. Chega-se lá, tem-se a percepção e, então, devolve o valor.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Ele devolveu. Há notícia nos autos de que ele devolveu.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Segundo o acórdão, não houve devolução.

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Senhor Presidente, em função do que o Ministro Herman Benjamin afirma, como é que improbidade desse gabarito – enriquecimento ilícito – escapa da condenação pelo Tribunal de Pernambuco?

Se essa situação é, assim, tão escandalosa, tão acintosa, tão agressiva, tão absurda, como é que escapa do Tribunal, que não o condena por enriquecimento ilícito?

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: A condenação está expressa. É que Vossa Excelência, Ministro Napoleão Nunes Maia, com todo o respeito, tanto aqui quanto no STJ, às vezes não quer ler o que está escrito.

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Não. Vossa Excelência é que quer ler o que não está escrito.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Não, eu acabei de ler o que está escrito. Não posso inventar.

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Está no meu voto-vista:



[...]

12. Observa-se, no aresto hostilizado, que o acórdão do TJ Pernambucano não exarou condenação contra o recorrente sob a imputação de enriquecimento ilícito, até porque tal increpação não lhe foi feita na ação de improbidade; portanto, o recorrente também não ofertou defesa quanto ao ponto, por não ter sido realizada tal increpação, como dito.

[...]

E no item 22, acrescentei:

22. Nessas condições, isto é, se não houver a prévia imputação de determinado ilícito, é evidente que não poderá haver condenação pela sua prática e, se tiver havido tal condenação, seguramente ocorreu sem oportunidade de defesa, sendo, portanto, juridicamente inválida. [...]

E assento ainda:

20. Isso quer dizer que, de algum modo, a condenação cumulada está oculta no texto ou no contexto da decisão do órgão julgador comum, podendo o Julgador Especial Eleitoral, nesse caso, e somente nesse caso, realizar a aludida extração. [...]

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Quero fazer uma observação e penso que os colegas devem levá-la em conta, porque vejo que nos estamos animando e a intervenção do Ministro Herman Benjamin a fazer julgamento sob critérios de conveniência da administração. Nós, de vez em quando, autorizamos os servidores a fazerem cursos fora. Daqui a pouco alguém vai dizer que esses cursos não eram necessários.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Ministro Gilmar Mendes, nesse caso, o curso foi realizado em Foz do Iguaçu, há três mil quilômetros de Ipojuca, e dos vinte participantes...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Nunca vi seminário de juiz ou de procurador – eu mesmo já estive com Vossa Excelência em Águas de São Pedro – em locais pouco aprazíveis. Em geral, escolhem-se locais aprazíveis.

Cito um caso do STJ, Casa de Vossa Excelência, como exemplo de gasto indevido – gasto que o STF cassou. Não faz muito tempo, o STJ decidiu assegurar aos servidores, todos da área da Justiça Federal, 13%



sobre os vencimentos de 2002 – Vossa Excelência sabe disso. Uma decisão completamente ilegal chancelada pelo Tribunal, nenhuma dúvida quanto a isso, que viola o princípio da legalidade e tudo mais, porque está atrasado o...

Queimaram alguns milhões de reais – isso não continua a ser pago, pagaram atrasados – pois a decisão era de quase 14%, na folha.

Pela caracterização que estamos fazendo desses episódios, isso é ato de improbidade? Isso seria enriquecimento ilícito, porque alguém enriqueceu com isso. O Supremo suspendeu a decisão – uma forma antipática. Nós aqui na Justiça Eleitoral não demos esse aumento.

Isso apenas para mostrar as decisões corriqueiras que tomamos e volto à fórmula do filósofo Machado de Assis: O melhor modo de apreciar o chicote é ter-lhe o cabo nas mãos.

Vamo-nos colocar nas chinelas dessas pessoas. Certamente, se estivesse julgando os seus colegas nesse processo, Vossa Excelência os condenaria por improbidade, enriquecimento ilícito, dano ao Erário?

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Vossa Excelência sabe que eu não faço nenhuma distinção.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Quero apenas mostrar que esse é um caso que custou milhões e custaria bilhões, porque, a rigor, estava sendo acrescentado 13% na folha dos servidores do Brasil todo, de todo o funcionalismo federal, em uma decisão, em uma tacada.

Todos sabiam que era ilegal, porque aumento pode ser concedido apenas por lei. É um caso mágico, porque o Presidente Lula tinha concedido aumento de 1% aos servidores, revisão salarial de 1%, e concedeu aos laboratoristas R\$ 59,00 (cinquenta e nove reais) técnicos de laboratório de universidade.

Bom, os gênios descobriram que esses R\$ 59,00 (cinquenta e nove reais), sobre os R\$ 400,00 (quatrocentos reais) que essas pessoas ganhavam, correspondiam a quase 14%, ou seja, treze vírgula alguma coisa, logo todos tinham direito a receber isso. Como o governo mandou pagar R\$ 59,00 para todo mundo, não cumpriu o princípio da isonomia. “E agora,



como estamos precisando de dinheiro, vamos buscar”. “E como temos dinheiro no caixa, vamos mandar pagar logo”. E se pagou uma fortuna.

“Ah, mas o Ministério Público não ajuizou ação”. Não ajuizou até porque pagou para si mesmo também. Pagou para seus servidores. Quero mostrar que estamos pisando em terreno minado e veja que não estou falando de decisões que tomamos lícitas, analisando o momento. Os alemães chamam a questão de decisão das *entscheidung kreuz*, quer dizer, a cruz da decisão.

É um pequeno exemplo recente em que eu fui um dos autores de liminares que suspenderam esse pagamento, em uma decisão antipaticíssima, porque afeta os nossos servidores de gabinete. Aqui, no TSE, nos ficam olhando com olhos pouco animados, de poucos amigos... Mas quero mostrar que, se se adotassem os critérios que estamos adotando neste caso, muita gente ficaria inelegível em altas cortes, inclusive o Ministério Público.

E não estou falando do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), que é uma decisão arriscada, que se tem o risco. Falo de algo que consiste em inconstitucionalidade aritmética. E essa decisão, eu imagino, foi tomada por unanimidade no STJ. Não consta que tenha havido voto vencido.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, sobre o recorrente, volto a repetir. Ele não era ordenador de despesas, era apenas um vereador. E, pelo que me foi dito, inclusive em audiência pelos advogados, é que ele fora secretário municipal – de saúde ou educação, não me recordo –, gestor, portanto, de uma das maiores pastas e geriu milhões, demonstrando retidão do candidato, e estamos a julgá-lo considerando um valor irrisório de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Peço esclarecimento do advogado, da tribuna, porque realmente me esqueci dos valores e dos dados.



## MATÉRIA DE FATO

O DOUTOR (advogado não identificado): Senhor Presidente, ele era Secretário de Educação do Município, quando voltou, depois de quinze dias, houve esse delineamento do Encontro. Ele não foi gestor, não participou da confecção e aqui está a prova de que ele pagou o numerário de 4.200 reais, que corrigido deu 12 mil e tantos reais.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora):  
Agradeço a Sua Excelência.

## MATÉRIA DE FATO

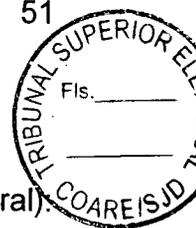
O DOUTOR NICOLAO DINO (vice-procurador-geral eleitoral):  
Senhor Presidente, permite-me um esclarecimento?

Eu colho do acórdão regional, que, por sua vez, transcreve o acórdão do Tribunal de Justiça, o fato de que do indigitado XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos realizado em Foz do Iguaçu, desse encontro nacional, participaram apenas 20 pessoas, das quais 16 são do Município de Ipojuca.

Esse é um dado que, por si só, é escandaloso a demonstrar que não há efetivamente, e que não houve uma atividade intelectual ou de trabalho ou de discussão política, reflexão política, terapia coletiva, ou seja, o que se possa imaginar em termos de discussão com vistas ao objetivo sugerido.

E o enriquecimento ilícito está precisamente na obtenção da vantagem patrimonial indevida, qual seja, a viagem turística travestida de participação de encontro nacional que não houve. Esse é o dado de fato.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Que não houve, não. Penso que essa afirmação não pode ser feita.



O DOUTOR NICOLAO DINO (vice-procurador-geral eleitoral):

E me parece que saltaram aos olhos, *data maxima venia*.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Com todo o respeito, o acórdão do Tribunal de Justiça, inclusive o trecho lido pelo Ministro Herman Benjamin, afirma que de seis palestras contratadas foram realizadas duas.

Então, não é que o evento não ocorreu por completo. Penso que esse é um passo largo que poderemos dar. É diferente de se afirmar que o evento não ocorreu.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: E o enriquecimento ilícito é da própria empresa. E a jurisprudência do TSE é que o enriquecimento ilícito pode ser tanto do próprio candidato quanto de terceiro. Isso é pacífico.

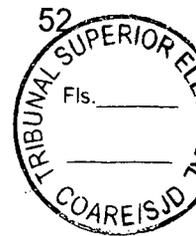
A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Mas nesse caso é o gestor, não o presidente da Câmara que será o responsável.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Isso tudo consta do acórdão.

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Ministro Herman Benjamin, vamos dar por provado que houve enriquecimento ilícito da empresa. Nesse caso, é ele que vai sofrer a sanção? Ele não foi o ordenador da despesa e nem é o gerente da empresa, nem dono.

Então, esse enriquecimento ilícito deve ser apurado, se houve, entre quem ordenou e quem recebeu, e não contra ele, porque desse episódio, do enriquecimento da empresa, ele não tem participação, aparentemente. Ele não foi o ordenador nem o recebedor da vantagem ilícita.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Ele é o assessor.



## VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, inicialmente, entendo superada a questão relativa à inelegibilidade ligada à alínea *E* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, afastada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, por se tratar de crime de menor potencial ofensivo, sem interposição de recurso derivado. No ponto, operou-se a preclusão.

Em julgamento, tão só, a inelegibilidade relativa à alínea *L* do referido dispositivo legal com suspensão de direitos políticos decorrente da prática de ato doloso de improbidade administrativa que importou dano ao erário e enriquecimento ilícito.

O Recorrente, em conjunto com outros réus, foi condenado pela Justiça Comum Estadual de Pernambuco às seguintes sanções:

- a) Restituição solidária ao erário do valor de R\$ 69.657,86;
- b) Perda da função pública;
- c) Suspensão dos direitos políticos por 8 (oito) anos;
- d) Pagamento de multa civil no importe de R\$ 139.315,72; e
- e) Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos, além as despesas processuais.

Sentença e acórdão do TJPE foram uníssonos no sentido de reconhecer que os réus, dentre os quais o ora Recorrente, (*sic*) "*viajaram com dinheiro público para mero deleite, a pretexto de participar de ficto 'Encontro Nacional' a pretexto de se 'capacitarem' para o exercício de suas funções*" (trecho do item 6 da ementa do acórdão recorrido da lavra do TRE/PE).



O Colendo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco soberano na análise dos fatos e provas, assentou, no acórdão atacado pelo especial eleitoral submetido ao descortino do TSE, que:

O julgamento colegiado, proferido pelo TJPE, reconhece expressamente o dolo da conduta do agente ao consignar que os réus da ação civil pública agiram com ardil, consistente na participação em encontro nacional inexistente, no intuito de fazer turismo com o dinheiro público. (item 6 da ementa do acórdão do TRE/PE)

Também assentou a Corte Regional Eleitoral, a partir da leitura e da interpretação do *decisum* colegiado da Justiça Comum, como convém, que:

O enriquecimento ilícito do agente também restou presente por uma razão muito simples: o dinheiro gasto pela Câmara Municipal de Ipojuca/PE foi utilizado para 'patrocinar' ilicitamente uma viagem meramente recreativa do ora recorrido e dos demais condenados na ação de improbidade administrativa. Ou seja, as verbas empregadas pelo órgão legislativo municipal de Ipojuca, relativas à viagem, passagens aéreas e diárias, foram utilizadas em proveito daqueles que viajaram à Foz do Iguaçu/PR, a pretexto de participar do XXXIX Encontro Nacional de Agentes Públicos, evento, contudo, que não se realizou sequer da forma anunciada, logrando mesmo em realizar turismo naquela cidade com dinheiro público, conforme premissas fixadas no acórdão do TJPE. (item 7 do acórdão do TRE/PE).

Com o devido respeito, tenho que, na via estreita do recurso especial eleitoral e na esteira do Enunciado nº 41 da revigorada Súmula do TSE (***“Não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Poder Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade”***), afigura-se imprópria a desconsideração das premissas decisórias fixadas pela Corte Regional, as quais denotam, a meu sentir, a inequívoca presença dos requisitos deflagradores da (sempre polêmica) inelegibilidade esculpida na alínea L da Lei de Inelegibilidades.

Em outras palavras, tenho que o acórdão recorrido não merece reparos.

Ao apreciar o Recurso Ordinário nº 494-26, Rel. Min. Gilmar Mendes, o TSE fincou a conclusão de que, à luz da *“compreensão do direito*



*constitucional à elegibilidade*”, não é toda condenação por improbidade que faz incidir a inelegibilidade de que cuida a alínea L do permissivo legal, mas somente as que preencham os seguintes requisitos, **cumulativamente**, a seguir elencados:

- a) Decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário;
- b) Condenação em improbidade administrativa na modalidade dolosa;
- c) Conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito;
- d) Suspensão dos direitos políticos;
- e) Prazo de inelegibilidade não exaurido.

Tal entendimento veio de ser confirmado em inúmeros precedentes.

Ao proferir, como relator, voto na Ação Rescisória nº 1960-94.2014.6.00.0000, de Roraima, tive a oportunidade de externar a convicção que ostento até o momento presente, em face dos atuais estágios legislativo e jurisprudencial, *in verbis*:

Comungo do entendimento do em. Min. Gilmar Mendes no sentido de que devem ser prontamente afastadas exegeses que restrinjam a elegibilidade com base em fundamentos frágeis e inseguros. Também estou de acordo com a afirmativa de que a análise sistemática da Lei de Improbidade Administrativa revela que a condenação por dano ao erário (art. 10) não autoriza a necessária conclusão de que houve enriquecimento ilícito (art. 9º), tampouco que o reconhecimento deste inevitavelmente lesou o patrimônio público. Está-se diante de condutas tipificadas em artigos distintos, podendo ocorrer isoladamente ou em bloco.

À Justiça Eleitoral compete uma análise vinculada, isto é, que não desnature a condenação levada a efeito na Justiça Comum.

Para fins de inelegibilidade, não pode ser reconstruído o acórdão da improbidade.

Como tive oportunidade de registrar no julgamento dos ED-RO nº 2373-84 (caso “Maluf”), é impossível reenquadrar os fatos apurados na ação de improbidade e, a partir de emendas, dar azo a inelegibilidades.



Isso não quer significar não possa a Corte Eleitoral examinar os acórdãos da Justiça Comum – geradores de inelegibilidade – não a partir de sua literalidade, mas sim de sua *ratio* decisória.

Não se prender a interpretações literais, aliás, parece mister inerente à boa atividade jurisdicional.

O Tribunal Superior Eleitoral tem propugnado por interpretações obsequiosas da chamada *ratio petendi*. Em muitos casos, o peticionário não é explícito ao formular pedido, mas é possível extrair da fundamentação seu exato alcance. Confirmam-se os seguintes julgados:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER ECONÔMICO E DE AUTORIDADE. AGRAVO A QUE SE DÁ PROVIMENTO PARA IMEDIATO JULGAMENTO DO ESPECIAL.

I. Não há violação dos arts. 275 do C. Eleitoral, 515 e 535 do C. Pr. Civil, se o acórdão proferido nos embargos de declaração enfrentou todos os pontos apontados como omissos.

**II. Os limites do pedido são demarcados pela *ratio petendi* substancial, vale dizer, segundo os fatos imputados à parte passiva, e não pela errônea capitulação legal que deles se faça. Alegação de julgamento *extra-petita* rejeitada.**

III. O candidato também é parte legítima para representar à Justiça Eleitoral (LC 64/90, art. 22, *caput*).

IV. Desnecessidade, em ação de impugnação de mandato eletivo, de citação do vice-prefeito como litisconsorte necessário (Precedentes: TSE, Ac. 15.597, de 20.6.00, Vidigal; TSE, Desp. 19.342, de 10.5.01, Jobim).

V. Direito à ampla defesa assegurado a partir do ingresso do vice-prefeito na lide como assistente.

VI. Impossível, em sede de recurso especial, o revolvimento de matéria de fato (Súmula 279/STF).

VII. Dissídio jurisprudencial não demonstrado.

VII. Recurso especial não conhecido.

(Agravo de Instrumento nº 3066, Ac. nº 3066 de 4.4.2002, Rel. Min. José Paulo Sepúlveda Pertence, DJ de 17.5.2002 - negritou-se)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. INTERPOSIÇÃO DE AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. FATOS IMPUTADOS À PARTE E FUNDAMENTAÇÃO COM BASE NO ART. 73, I E III, DA LEI Nº 9.504/97. LIMITE DO PEDIDO. *RATIO PETENDI* SUBSTANCIAL.

**1. Os limites do pedido são demarcados pela *ratio petendi* substancial, segundo os fatos imputados à parte.**



2. Descrita na representação conduta vedada a agente público (art. 73 da Lei nº 9.504/97), deve ser observado o rito do art. 96 da Lei nº 9.504/97.

Agravo regimental improvido.

(AgRgAg nº 3363, Ac. nº 3363 de 10.6.2003, Rel. Min. Carlos Mário da Silva Velloso, DJ de 15.8.2003 – negritou-se)

Ação de investigação judicial eleitoral. Prefeito. Eleição 2012. Petição inicial. Abuso de poder. Inovação recursal. Não configuração.

1. A petição inicial, ainda que não tenha pedido expressamente condenação às penalidades previstas no art. 22, XIV, da LC nº 64/90, descreve fatos que, em tese, configuram abuso de poder, tendo os investigados sobre eles se manifestado.

**2. A jurisprudência do TSE é no sentido de que os limites do pedido são demarcados pela *ratio petendi* substancial, ou seja, segundo os fatos imputados à parte passiva, e não pela errônea capitulação legal que deles se faça.**

3. O recurso especial foi provido a fim de determinar o retorno dos autos à Corte de origem para prosseguimento do feito, a qual, como entender de direito, poderá devolver os autos ao Juízo Eleitoral para a apreciação da matéria ou mesmo julgar a causa, se madura, nos termos do art. 515 do Código de Processo Civil.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-REspe nº 77719, Ac. de 25.6.2014, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 7.8.2014 – negritou-se)

No novo Código de Processo Civil, aliás, existe dispositivo (art. 322, § 2º), segundo o qual “a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”.

Se o pedido não só pode como deve ser interpretado de acordo com o conjunto da postulação, isto é, em sua *ratio petendi*, também a decisão assim deve ser interpretada, mormente porque, como se sabe, o pedido baliza a prestação jurisdicional.

Não por outra razão, o novo CPC, coerentemente, cunhou o seguinte dispositivo: “a decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé” (art. 489, § 3º).

Para fins de inelegibilidade, então, não só é lícito, mas também imprescindível à Justiça Eleitoral examinar o acórdão da Justiça Comum - em que proclamada a improbidade - em seu conjunto, por inteiro, até mesmo para ser fiel ao alcance preciso e exato da decisão.

Perceba-se: não pode a Justiça Eleitoral incluir ou suprimir nada, requalificar fatos e provas, conceber adendos, refazer conclusões, mas é de todo legítimo interpretar o alcance preciso, exato, da decisão de improbidade. Recolher e aquilatar os elementos daquele



acórdão para fins de ter como caracterizada ou não a inelegibilidade de algo juridicamente possível.

Em muitos casos, a parte dispositiva do acórdão da improbidade não é suficientemente clara, sendo até mesmo imprescindível o exame da fundamentação, para que se tenha a necessária segurança sem a qual seria leviana a caracterização de inelegibilidades.

(...)

Diferentemente do que quer fazer crer a petição inicial da rescisória, o acórdão rescindendo não consubstancia decisão írrita à melhor jurisprudência. Ao revés, com ela se harmoniza e coroa a legalidade substancial com a qual deve trabalhar a Justiça Eleitoral.

Lembre-se que ao julgar o RO nº 38023/MT, Rel. Min. João Otávio de Noronha, em 11.9.2014, o Tribunal Superior Eleitoral teve como caracterizada a incidência da causa de inelegibilidade em debate, mesmo quando não anotado o art. 9º da LIA, desde que possível extrair o enriquecimento ilícito da moldura do acórdão da Justiça Comum. Confira-se:

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. GOVERNADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, L, DA LC 64/90. DANO AO ERÁRIO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REQUISITOS CUMULATIVOS.

1. Consoante a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, para fim de incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, l, da LC 64/90, é necessário que a condenação à suspensão dos direitos políticos pela prática de ato doloso de improbidade administrativa implique, cumulativamente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

**2. Deve-se indeferir o registro de candidatura se, a partir da análise das condenações, for possível constatar que a Justiça Comum reconheceu a presença cumulativa de prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito decorrente de ato doloso de improbidade administrativa, ainda que não conste expressamente na parte dispositiva da decisão condenatória.**

3. No caso, o candidato foi condenado nos autos de quatro ações civis públicas à suspensão dos direitos políticos pela prática de ato doloso de improbidade administrativa, consistente em um esquema de desvio e apropriação de recursos da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, mediante emissão de cheques em benefício de empresas inexistentes ou irregulares, sem nenhuma contraprestação, e que, posteriormente, eram descontados em empresas de factoring ou sacados na boca do caixa. Extrai-se dos acórdãos condenatórios que a Justiça Comum reconheceu a existência de prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito decorrente do ato doloso de improbidade administrativa. Assim, presentes todos os requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, l, da LC 64/90, deve ser mantido o indeferimento do registro.



4. Recursos ordinários não providos.

(RO nº 38023, Ac. de 11.9.2014, Rel. Min. João Otávio de Noronha, PSESS em 12.9.2014 – negritou-se)

A meu sentir, então, com o devido respeito, a alusão ao acórdão do caso "Maluf" não parece exata. Muito menos para assegurar o êxito da rescisória por imperativo de isonomia.

Em primeiro lugar, a ênfase daquela outra discussão estava mais na questão de se saber se era dolosa ou culposa a improbidade. A simples leitura da ementa esclarece que não cabe à Justiça Eleitoral, em processo de registro, "alterar as premissas fixadas pela Justiça Comum quanto à caracterização do dolo".

Em segundo lugar, em momento algum aquele acórdão proibiu a Justiça Eleitoral de pesquisar no conjunto contextual do acórdão da Justiça Comum o perfeito alcance da condenação por improbidade. Ao contrário, foi justamente a partir da qualificação da conduta tida como ímproba – tal como descrita naquele julgado, sem tirar nem pôr! - que se deu como presente a chamada culpa *in vigilando* e, por conseguinte, afastou-se a inelegibilidade que decorre, exclusivamente, nos termos da alínea "I" do permissivo legal, da suspensão de direitos políticos ligada à prática de "ato **doloso** de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito".

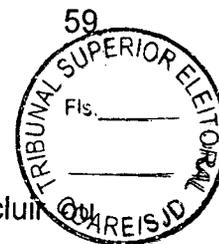
(...).

Penso que o caso dos autos impõe similar solução.

Fez bem o TRE/PE ao aquilatar, no acórdão da improbidade, da lavra do TJPE, a presença dos elementos deflagradores da inelegibilidade de que cuida a alínea L.

Como sustentei na ação rescisória acima aludida, à Justiça Eleitoral compete análise que não desnature, em essência, condenações por improbidade levadas a efeito na Justiça Comum. É dizer: impossível reenquadrar os fatos apurados na ação de improbidade e, a partir de emendas, suposições e ilações, deflagrar inelegibilidades, **o que não quer significar, obviamente, não possa a Corte Eleitoral examinar as condenações por inteiro, a partir de sua ratio decisória.**

Com efeito, não só é lícito, mas imperativo, analisar o *decisum* da Justiça Comum – em que proclamada a improbidade – em seu conjunto, por inteiro, até mesmo para ser fiel ao alcance preciso e exato da decisão.



Para que fique claro: não pode a Justiça Eleitoral incluir ou suprimir nada, requalificar fatos e provas, conceber adendos, refazer conclusões, mas é de todo **legítimo interpretar o alcance preciso, exato, da decisão de improbidade**. Forçoso recolher e aquilatar os elementos daquele acórdão para fins de ter como caracterizada ou não a inelegibilidade.

*In casu*, muito embora o acórdão da Justiça Comum não seja imune a críticas, tanto que contra ele, segundo os advogados, pende de apreciação recurso especial no âmbito do STJ, tenho que, no seu bojo, para além de qualquer dúvida razoável, estão presentes os requisitos elementares do tipo da alínea L do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, com as alterações empreendidas pela Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010).

Houve decisão proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário (Processo originário nº 1022-77.2009.8.17.0730 – Apelação Cível nº 0296994-2, do TJPE), na qual reconhecida a prática de improbidade administrativa na modalidade dolosa, com dano ao erário e enriquecimento ilícito. Demais disso, o ora Recorrente foi condenado à grave pena de suspensão de direitos políticos e não se exauriu o prazo de inelegibilidade.

A meu sentir, não assiste razão ao Recorrente quando afirma não haver clareza na condenação empreendida pela Justiça Comum quanto à presença do requisito cumulativo do enriquecimento ilícito, porquanto, como bem apontado pela Corte Regional Eleitoral:

(...) o dinheiro gasto pela Câmara Municipal de Ipojuca foi utilizado para 'patrocinar' ilicitamente uma viagem meramente recreativa do ora recorrido, ROMERO ANTÔNIO RAPOSO SALES, e dos demais condenados na ação de improbidade administrativa em comento. Ou seja, AS VERBAS EMPREGADAS PELO ÓRGÃO MUNICIPAL DE IPOJUCA, RELATIVAS À VIAGEM, PASSAGENS AÉREAS E DIÁRIAS, FORAM UTILIZADAS EM PROVEITO PRÓPRIO DO RECORRIDO e de outros que igualmente viajaram para Foz do Iguaçu/PR, pois, a pretexto de participar do XXX Encontro Nacional de Agentes Públicos, EVENTO, CONTUDO, QUE NÃO SE REALIZOU, SEQUER, DA FORMA ANUNCIADA, LOGRARAM MESMO EM REALIZAR TURISMO NAQUELA CIDADE, conforme expressamente consignado no acórdão do TJPE (...).

A questão do dolo também está fortemente enraizada no acórdão recorrido. A Corte Regional Eleitoral foi categórica ao explicitar que:



A presença do DOLO é indissociável da conduta perpetrada pelo recorrido quando da prática do ato ímprobo em voga, porque jamais poderia ser realizada de forma culposa, tendo em vista que os condenados na referida ação de improbidade, dentre eles o recorrido, viajaram com dinheiro público para mero deleite, a pretexto de participar de ficto 'Encontro Nacional' como forma de se 'capacitarem' para o exercício de suas funções públicas. O julgamento colegiado reconhece expressamente o dolo da conduta ao consignar que OS RÉUS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AGIRAM COM ARDIL, CONSISTENTE NA PARTICIPAÇÃO EM ENCONTRO NACIONAL INEXISTENTE, NO INTUITO DE FAZER TURISMO COM O DINHEIRO PÚBLICO (...). (fl. 629)

No caso em apreço, o TJPE afirmou, expressa e inequivocamente, no item 15 da ementa do acórdão, a AÇÃO DOLOSA, NO SENTIDO DE QUE OS ENVOLVIDOS (DENTRE ELES O RECORRIDO) SIMPLEMENTE 'BRINCARAM' COM O DINHEIRO PÚBLICO, BURLANDO A LEGALIDADE E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA EXIGIDAS, COM O FIM DE PRATICAR TURISMO COM O DINHEIRO PÚBLICO. (fl. 630)

Forte em tais razões, voto no sentido de NEGAR PROVIMENTO ao recurso especial.

### ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, dando por provado tudo isso, quem vai impor as sanções por enriquecimento ilícito? O Tribunal Regional Eleitoral? O Tribunal de Justiça de Pernambuco não impôs.

Apesar de Vossa Excelência apontar com riqueza de detalhes a infração ímproba, o Tribunal de Justiça não condenou por enriquecimento ilícito. Vossas Excelências reconhecem que houve. Então, vamos impor as sanções?

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Eu não.

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Então, reconhece a sanção, e fica impune?



O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Não me parece ser da competência da Justiça Eleitoral ir além disso, apenas apanhar esses elementos, tal como estão configurados. 

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Então, neste caso, vamos reconhecer uma prática infracional que conscientemente ficará impune, porque o órgão que deveria punir, não puniu e nós não temos competência para punir.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Não. Nós estamos julgando apenas a inelegibilidade eleitoral. A nossa competência é apenas para fins eleitorais. Para fins eleitorais eu entendo presentes, nesses acórdãos, os elementos que deflagram a inelegibilidade da alínea *l*. Com todo respeito. 

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Então, nessa hipótese, não precisaria da condenação do Tribunal de Justiça.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Qual é a conclusão do acórdão? Poderia ler essa conclusão, Ministra Luciana Lóssio?

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Condenação no art. 10, art 12, inciso II. Art. 10, dano ao erário, e a sansão, art. 12, inciso II

Dispõe o art. 12, inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa:

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

O DOUTOR NICOLAO DINO (vice-procurador-geral eleitoral): Senhor Presidente, Vossa Excelência me permite responder a pergunta do eminente Ministro Napoleão Nunes Maia Filho?

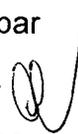


Eu concordo com Vossa Excelência de que há muitos casos no Brasil em que há déficit, efetivamente, de responsabilização. Como também disse o Ministro Presidente, Gilmar Mendes, de muitas situações em que há exagero. Mas esse é um caso específico em que, efetivamente, as sanções foram aplicadas. Não há impunidade.

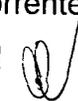
Veja, o acórdão do Tribunal de Justiça assenta que “o ora recorrido e os demais foram condenados solidariamente a restituição ao erário, a perda da função pública, a suspensão dos direitos públicos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o poder público, proibição de receber incentivos fiscais” – isso na ação de improbidade.

E no âmbito eleitoral, caso prevaleça o entendimento manifestado por este Tribunal, haverá também a sanção eleitoral.

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Inelegibilidade não é sanção. Se ele cometeu um ato de improbidade consistente em enriquecimento ilícito deverá ter outras sanções além da sanção do dano ao erário. Evidente.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Mas seria na instância própria essa condenação. Inclusive essa matéria pende de recurso especial no STJ. Eu também não me atreveria em antecipar o resultado daquele recurso especial da relatoria do Ministro Mauro Campos. 

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Assim, temos de aguardar o julgamento do STJ. Veremos se o STJ irá condenar por enriquecimento ilícito.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Mas esse é o voto de Vossa Excelência, que diz que condenaria o recorrente se estivesse julgando o recurso que ele fez na Justiça Comum. Eu não! 

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Já que Vossa Excelência demonstra com tanta veemência a ocorrência do enriquecimento ilícito, eu penso que o Tribunal, que não condenou por esse fato, prevaricou.



O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Sim, mas não temos competência para julgar isso. Esse é o ponto.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: É que Vossa Excelência não quer ler o que está no acórdão recorrido e na sentença. Eu, nos debates com Vossa Excelência, tanto no TSE quanto no STJ, ponho tudo em aspas.

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Não entendi, o que tem o 'entre aspas' comigo?

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Porque eu simplesmente me limitei a repetir *ipsis literis* o que o Tribunal afirmou.

#### VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, eu peço vênua para manter a coerência com o que afirmei anteriormente e acompanhar o voto do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

#### VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Senhor Presidente, da mesma forma peço vênua às compreensões contrárias e acompanho a divergência aberta pelo Senhor Ministro Tarcisio Vieira.

#### VOTO (vencido)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Senhores Ministros, peço vênua à maioria já formada para encaminhar o meu voto no sentido da posição adotada pela Ministra Luciana Lóssio.



## EXTRATO DA ATA

REspe nº 50-39.2016.6.17.0016/PE. Relatora originária: Ministra Luciana Lóssio. Redator para o acórdão: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Recorrente: Romero Antônio Raposo Sales (Advogados: Walber de Moura Agra – OAB nº 757-B/PE e outros). Recorrida: Coligação Ipojuca Segue em Frente (Advogados: João Henrique da Silva Santos – OAB nº 26271-D/PE e outros). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso especial eleitoral, para indeferir o registro de candidatura, nos termos do voto do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, que redigirá o acórdão. Vencidos a Ministra Luciana Lóssio, os Ministros Napoleão Nunes Maia Filho e Gilmar Mendes. Impedimento dos Ministros Henrique Neves da Silva e Admar Gonzaga. Acórdão publicado em sessão.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, e Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 13.12.2016\*.

---

\* Sem revisão das notas de julgamento da Ministra Luciana Lóssio e do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.