



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

Manifestação nº 3.545/20-GABVPGE

Processo: **REspEI nº 0600197-54.2020.6.22.0010** – JARU/RO

Recorrente: JOSÉ AMAURI DOS SANTOS

Recorrido: CIDADANIA (CIDADANIA) - MUNICIPAL

Relator: MINISTRO LUIZ EDSON FACHIN

ELEIÇÕES 2020. PREFEITO. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECONHECIMENTO DA OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. INCIDÊNCIA DA CLÁUSULA DE INELEGIBILIDADE INSCULPIDA NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA “L”, DA LC Nº 64/90. INDEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURA.

— Parecer pelo **improvemento** do recurso especial.

Egrégio Tribunal Superior Eleitoral,

Trata-se de recurso especial eleitoral interposto por José Amauri dos Santos contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, que, por maioria, manteve o indeferimento do seu registro de candidatura ao cargo de Prefeito do Município de Jaru.

Na origem, o Juízo Eleitoral julgou procedente ação impugnatória movida pelo Partido Cidadania – Municipal, indeferindo o pedido de registro de candidatura de José Amauri dos Santos.

A sentença deu ensejo à interposição de recurso eleitoral, que veio a ser desprovido pela Corte Regional, resultando em acórdão que foi assim ementado:

Recurso Eleitoral — Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) — Partido Coligado — Ilegitimidade para impugnar RRC isoladamente — Preliminar acolhida — Inelegibilidade por condenação decorrente de ato doloso de improbidade administrativa — Dano ao erário e enriquecimento ilícito — Caracterização — Inelegibilidade Configurada — Recurso Conhecido e não provido.

I — Nos termos do art. 6º, § 4º, da Lei nº 9.504/97, o partido coligado só tem legitimidade para atuar isoladamente quando questiona a validade da própria coligação. Reconhecida a ilegitimidade no Juízo de primeiro grau e não tendo o grêmio político interessado recorrido dessa decisão, impõe-se o não conhecimento do recurso oposto pelo mesmo partido em desfavor de candidato de outra agremiação.

II — A inelegibilidade insculpida no art. 1º, inciso I, alínea “L”, da LC nº 64/90, com a redação promovida pela LC nº 135, de 4 de junho de 2010, deve incidir, respectivamente, nas hipóteses de condenações por ato doloso de improbidade administrativa que importe dano ao erário e enriquecimento ilícito. Presentes tais requisitos, o não provimento do recurso e, via de consequência, confirmação do indeferimento do pedido de registro de candidatura são medidas que se impõem.

III — Recurso conhecido e não provido.

Não resignado, José Amauri dos Santos deduz o presente recurso especial, por violação aos arts. 1º, I, alínea “I”, da LC n. 64/90, e 10 da Lei n. 8.429/92, argumentando, em síntese, que:

a) *“os servidores públicos que foram nomeados, cujos salários incidiu o dizimo partidário, prestaram serviço para a administração pública, logo, não havendo comprovação de ausência de contraprestação, **não é possível presumir**”*

que houve dano ao erário”¹;

b) **“salário de servidor, a partir do momento que é repassado ao mesmo pela contraprestação do serviço que realizou, não é mais considerado recurso público, e sim, particular, de natureza alimentícia, inclusive, e que poderá o funcionário dele dispor da maneira que entender pertinente”²**;

c) **“não há verba pública envolvida, além de não haver qualquer dano ao erário, pois o serviço ao qual os servidores comissionados foram contratados foi de fato prestado, de maneira correta e sem qualquer mácula, segundo constou no acórdão condenatório”** e, unicamente, “[o] que ocorreu foi **desembolso de patrimônio particular pertencente ao servidor público ao partido [parcela do salário]**, e não verba pública desviada em proveito da grei”³;

d) **“quando o salário passa a compor o patrimônio do servidor, perde o caráter de verba pública, tornando-se privado”⁴**;

e) a ilicitude da conduta apta a configurar o ato de improbidade em questão se deu “em razão da coação direcionada ao servidor para que efetivasse a doação, e não pela natureza da verba recebida a título de salário [se

1 ID 52150488, p. 13, destaque no original.

2 p. 14, destaques no original.

3 p. 14 e 15, destaques no original.

4 p. 15, destaques no original.

pública ou privada”⁵;

f) “o próprio C. STJ possui jurisprudência **pacífica** no sentido de que **pagamento de salário a servidor fantasma não configura crime de peculato** [art. 312, CP – apropriação de verba pública], **pois entende que quando é pago os vencimentos ao servidor público, a verba transmuda-se de pública para particular, passando então o referido valor a integrar o patrimônio privado do agente**”⁶.

Dispensado o juízo de admissibilidade⁷, os autos foram remetidos a esta Procuradoria-Geral Eleitoral, com contrarrazões.

É o relatório.

O caso é de improvimento do recurso.

Resume-se o especial à alegação de que não há provas de dano ao erário, porquanto o salário do servidor, uma vez a ele repassado, possui natureza particular.

Conforme consta da sentença condenatória proferida pelo juízo eleitoral, “o caso cuidou de inquérito civil para apuração de conduta perpetrada pelo impugnado e outros, consistente na ordem, permissão e facilitação de descontos de contribuições em favor do PMDB, realizados diretamente das remunerações de servidores ocupantes de cargos comissionados na Prefeitura de Jarú, ao longo dos anos de 2009 a 2012”⁸.

5 p. 15 e 16.

6 p. 16.

7 Art. 12, parágrafo único, da Lei nº 64/90 e art. 67, § 2º, da Resolução TSE nº 23.609/2019.

8 ID 52148538, p. 14, grifo aditado.

No exame soberano que fez dos elementos probatórios constantes dos autos, o Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia assim delineou o quadro fático da controvérsia⁹:

É incontroverso nos autos que José Amauri ostenta uma condenação por ato doloso de improbidade administrativa, conforme consta na Apelação Cível nº 0000189-58.2015.8.22.0003, da 2ª Câmara Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (id. 3830237).

O que o recorrente contesta é ocorrência cumulativa de dano ao erário e enriquecimento ilícito, pois o decreto condenatório não estaria a contemplar enriquecimento ilícito direto ao recorrente, bem como não haveria comprovação de dano ao erário, haja vista que o salário do servidor, uma vez a ele repassado, possui natureza particular. [...]

No reportado acórdão do TJ/RO, consignou-se expressamente a condenação de José Amauri por ato doloso de improbidade administrativa em decorrência de o recorrente e outros terem coagido moralmente servidores públicos, ocupantes de cargos em comissão, a contribuir para o partido gerido por parente do gestor. Bem como auferir de parcelas mensais dos salários de servidores comissionados repassados, na forma de “rachadinha”, conforme se observa do excerto que transcrevo (id. 3830237):

No caso dos autos, o dano ao erário resta evidenciado pela utilização da administração pública (Prefeitura Municipal de Jaru/RO) como meio de arrecadação de dinheiro público para fortalecimento de partido político. O julgado reconheceu manobra para levantamento de fundos, apto a gerar desproporcionalidade em futuras eleições.

E foi nessa linha que a Corte Regional Eleitoral fixou que “*não prospera a arguição da inexistência de dano ao patrimônio (erário), porquanto o repasse de valores do salário de servidor à autoridade nomeante, na forma denominada ‘rachadinha’, demonstra prejuízo ao erário, já que repassado dinheiro público a outrem de forma indevida e, evidentemente, ocorre também o*

9 ID 52150538, p. 5-8.

*enriquecimento ilícito próprio da autoridade nomeante ou de outra por ela indicado*¹⁰.

Nesse sentido, elucidativo excerto retirado do parecer da Procuradoria Regional Eleitoral em Rondônia¹¹:

A tese do recorrente de que o salário possui natureza privada somente encontraria eco se a contribuição fosse espontânea, ou seja, se ocorresse livremente a partir da manifestação de vontade do próprio servidor público comissionado e desde que este dispusesse da integralidade da sua remuneração efetivamente depositada em sua conta bancária. Mas não, houve uso da estrutura superior da Administração Pública para engendrar um **desconto em folha de pagamento**, usurpando do servidor parcela de sua remuneração mensal e **constituindo o Município de Jarú em verdadeiro débito junto a estes servidores, pois a Administração Pública deu causa ao desconto ilegal, movida por interesses privados.**

Desse modo, verifica-se que estão presentes os requisitos cumulativos do art. 1º, inc. I, “I”, da LC n. 64/90, quais sejam, i) condenação a suspensão dos direitos políticos, ii) nos últimos 8 anos, iii) proferida por órgão colegiado, iv) por ato doloso de improbidade administrativa e v) que importe em **lesão ao patrimônio público** e enriquecimento ilícito, não sendo o caso de validar a candidatura *sub examine*.

Presente a incidência da cláusula de inelegibilidade descrita no art. 1º, I, “L”, da Lei Complementar nº 64/1990, intransponível o óbice ao registro da candidatura de José Amauri dos Santos.

Por fim, a título de esclarecimento – em respeito ao princípio da

10 ID 52150538, p. 8.

11 ID 52150238, p. 7, destaques no original.

proibição da *reformatio in pejus* –, é dever enfatizar que o art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/1990 não condiciona a incidência da cláusula de inelegibilidade ali descrita à presença cumulativa do dano ao erário e do enriquecimento ilícito.

Conquanto a orientação jurisprudencial tenha se sujeitado à literalidade do texto legal, assentando que apenas os atos que importam, concomitantemente, “*lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito*”, são aptos a configurar a restrição, essa específica exegese deve ser imediatamente revista e superada.

A intenção de revisitação do tema, inclusive, foi expressamente consignada por esse Tribunal Superior Eleitoral por ocasião do julgamento do RESpe nº 49-32/SP, quando reconheceu que

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, I, da LC 64/90, que a suspensão de direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa decorra, cumulativamente, de enriquecimento ilícito e dano ao erário¹².

De fato não se pode deixar de assinalar, na linha do magistério de Frederico Franco Alvim, que o propósito estampado no art. 14, § 9º, da Constituição da República é incompatível com

a ideia simplificadora de que a regra da alínea “I” se resolve a partir do método de interpretação mais singelo e equívoco: o da literalidade da norma, literalidade, esta, muito questionável, haja vista que a partícula e, cerne da celeuma, pode muito bom operar como elemento de conjunção aditiva [...] ¹³.

Consoante bem expôs o Ministro Herman Benjamin no julgamento mencionado alhures,

12 Recurso Especial Eleitoral nº 4932, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/10/2016.

13 ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 167.

o art. 1º, I, I, da LC 64/90 deve ser objeto de interpretação teleológica e sistemática, levando-se em conta os valores ético-jurídicos que fundamentam o dispositivo, e de modo algum pode ser dissociado dos arts. 14, § 9º, e 37, caput e § 4º, da CF/88¹⁴.

Mesma compreensão — não custa registrar — a que foi perfilhada mais recentemente pela Ministra Rosa Weber, ao declarar que

deferir candidatura de quem causa dano ao erário, mas não enriquece a si ou a terceiros, ou, ao contrário, enriquece ilicitamente, porém não causa dano ao erário, é incompatível com princípios e valores constitucionais, desvirtuando e contaminando o próprio processo democrático¹⁵.

Decerto, a ninguém é dado questionar que texto e norma não se confundem. Ao revés, à luz das construções da hermenêutica normativo-estruturante, o texto legal consiste em apenas um dos variados elementos do processo interpretativo¹⁶.

Há muito a identificação entre texto e norma, dogma do positivismo exegético, cedeu lugar a princípios e métodos interpretativos mais amplos, que levam em consideração elementos históricos, sistemáticos, teleológicos e valores subjacentes à legislação. A relevância de tais elementos extralinguísticos e sociais é, inclusive, vastamente reconhecida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹⁷.

Com efeito, a interpretação literal da alínea I do inciso I do art. 1º da LC n.º 64/90 conduz ao equivocado entendimento de que somente haveria inelegibilidade se o ato doloso de improbidade administrativa ensejasse,

14 Recurso Especial Eleitoral nº 4932, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/10/2016.

15 Recurso Especial Eleitoral nº 19576, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 173, Data 06/09/2017, Página 51/52.

16 MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 10.

17 Como o revela, dentre tantos os outros, o pronunciamento tomado no exame do Habeas Corpus nº 137888/MS, 1ª Turma, Relatora Ministra Rosa Weber, DJ de 21/2/2018.

simultaneamente, dano ao erário e enriquecimento ilícito.

O equívoco interpretativo parte da falsa ideia de que o silogismo disjuntivo só poderia vir representado pelo uso da partícula “ou”. E pior: que o uso da partícula “e” implicaria sempre e necessariamente uma ideia de concomitância.

Na linguagem comum, todavia, o uso de pressuposições não é homogêneo. Como observa Umberto Eco, elas

fazem parte da informação dada por um texto; estão sujeitas a acordo recíproco por parte do locutor e do ouvinte e formam uma espécie de moldura textual que determina o ponto de vista a partir do qual se desenvolverá o discurso¹⁸.

Ocorre, no entanto, que para além da “moldura textual”, a compreensão do texto não se aparta do “contexto”, como ressalta o pensador italiano:

para poder compreender um texto, o leitor deve 'preenchê-lo' com uma quantidade de inferências textuais, conectadas com um amplo conjunto de pressuposições definidas por um dado contexto (base de conhecimento, suposições de fundo, construção de esquemas, ligações entre esquemas e texto, sistema de valores, construção do ponto de vista, e assim por diante)¹⁹.

Essa é a razão pela qual se tem afirmado, por meio de abalizada doutrina, que a partícula 'e' no dispositivo legal em análise não deve “arrastar” o intérprete para a conclusão de que seriam requisitos conjuntivos.

A interpretação com base teleológica e sistemática, de fato, deve ser prestigiada, pelos motivos a seguir expostos.

Primeiro, porque tanto as condutas de improbidade que acarretam dano ao patrimônio público, quanto as que implicam enriquecimento ilícito, equivalem-se em termos de gravidade, uma vez que ambas, de *per si*, são capazes

18 ECO, Umberto. **Os limites da interpretação**. Lisboa: DIFEL, p. 315-316.

19 *Idem*. p. 344.

de produzir a suspensão de direitos políticos — cf. inteligência do art. 12, I e II, da LIA.

Seria desarrazoado, desse modo, supor que o legislador pretendeu superdotar uma cláusula de inelegibilidade, quando, ao contrário, há várias outras situações configuradoras dessa mesma restrição que decorrem da ofensa a apenas um valor jurídico, a exemplo do que sucede com a condenação por captação ilícita de sufrágio.

Segundo, porque a via interpretativa que se filia à lógica conjuntiva fragiliza a efetividade da norma constitucional do art. 14, § 9º, que outorga à lei complementar a tarefa de dispor sobre situações de inelegibilidade em prol da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato eletivo.

Ante dois esquemas interpretativos possíveis, há que preponderar aquele que assegure maior carga de efetividade ao comando constitucional. E, considerando que tanto a improbidade que gera dano ao erário quanto a que produz enriquecimento ilícito encerram um desvalor que descredencia a moralidade para o exercício de um mandato eletivo, qualquer delas será suficiente para configurar a inelegibilidade.

Vale dizer, o entendimento de que só há inelegibilidade quando o ato de improbidade administrativa ensejar, simultaneamente, dano ao erário e enriquecimento ilícito viola a diretriz constitucional de defesa da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato eletivo.

Em suma, merece ser prestigiada a vereda interpretativa que, alicerçada em lógica disjuntiva, considera a configuração da inelegibilidade da alínea / do inciso I do art. 1º da LC n.º 64/90 tanto a condenação por ato doloso de improbidade administrativa que gera dano ao patrimônio público, quanto a que produz enriquecimento ilícito, em favor do agente ou de terceiro.

Vale dizer, qualquer uma dessas elementares é apta, por si só, a qualificar o ato de improbidade de forma suficiente à incidência da causa de

inelegibilidade em tela, como, a propósito, tem sustentado a doutrina amplamente majoritária: ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 312-313; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 269-270; ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 167-168; COSTA, Adriano Soares. **Instituições de Direito Eleitoral**. 10ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 224²⁰; CASTRO, Edson Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 251; OLIVEIRA, Paulo Pedro Grubits Gonçalves. Inelegibilidades infraconstitucionais ou legais. In: ÁVALO, Alexandre et al. **O Novo Direito Eleitoral Brasileiro: Manual de Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 80²¹, MEDEIROS, Marcílio Nunes. **Legislação Eleitoral comentada e anotada artigo por artigo**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 252-257, GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 710, dentre outros.

Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral manifesta-se pelo **improvemento** do recurso especial, para manter o indeferimento do registro de candidatura de José Amauri dos Santos ao cargo de Prefeito do Município de Jaru/RO.

Brasília, 13 de novembro de 2020.



RENATO BRILL DE GÓES
Vice-Procurador-Geral Eleitoral

20 E-Book. ISBN 978-85-450-0147-8. Disponível em: <<https://portal.mpf.mp.br/bidforum>> Acesso em: 12 de setembro de 2020.

21 E-Book. ISBN 978-85-770-879-7.. Disponível em: <<https://portal.mpf.mp.br/bidforum>>. Acesso em: 6 de agosto de 2020.