



# Informativo TSE

Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral (Assec)

Brasília, 15 de outubro a 12 de novembro – Ano XIX – nº 15

## SUMÁRIO

SESSÃO JURISDICIONAL	2
<ul style="list-style-type: none"><li>• Contas rejeitadas por irregularidade documental e não aplicação da inelegibilidade prevista na alínea <i>g</i> do inciso I art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990</li><li>• Divulgação de candidato por meio de <i>banner</i> e inexistência de propaganda extemporânea</li></ul>	
PUBLICADOS NO <i>DJE</i>	4
DESTAQUE	7
OUTRAS INFORMAÇÕES	15

**SOBRE O INFORMATIVO:** Este informativo, elaborado pela Assessoria Consultiva, contém resumos não oficiais de decisões do TSE pendentes de publicação e reprodução de acórdãos publicados no *Diário da Justiça Eletrônico (DJE)*.

A versão eletrônica, disponível na página principal do TSE, no menu Área jurídica – <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/informativo-tse-1/informativo-tse> –, permite ao usuário assistir ao julgamento dos processos pelo canal do TSE no YouTube. Nesse *link*, também é possível, mediante cadastro no sistema Push, o recebimento do informativo por *e-mail*.

---

## SESSÃO JURISDICIONAL

---

### Contas rejeitadas por irregularidade documental e não aplicação da inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, afirmou que a desorganização contábil de consórcio formado por entes municipais que enseja condenação pelo Tribunal de Contas não configura ato doloso de improbidade administrativa apto a atrair a inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

O Ministro Gilmar Mendes, redator para o acórdão, asseverou que não compete à Justiça Eleitoral analisar o julgamento de contas para concluir por sua errônea decisão, mas tão somente verificar a presença de elementos mínimos indicadores de conduta ímproba e dolosa que embasem a inelegibilidade.

Salientou que os erros apontados no julgamento das contas consistiam em ausência de escrituração contábil adequada, com descumprimento a normas legais e regulamentares pertinentes.

Ressaltou também que essas irregularidades não conduzem à presunção da prática, pelo gestor, de ato doloso de improbidade administrativa, ilegalidade qualificada ou má-fé em dilapidar ou se apoderar da coisa pública, principalmente porque a decisão prolatada pelo Tribunal de Contas resultou apenas na aplicação de multa, não havendo condenação em ressarcimento ao Erário.

Destacou ainda entendimento sufragado pelo Superior Tribunal de Justiça de que não se deve confundir mera ilegalidade com ato de improbidade, que exige qualificação dos elementos subjetivos da conduta a evidenciar prática dolosa de atos pelo agente público.

Dessa forma, concluiu que, na hipótese, a desorganização contábil que ensejou a condenação pelo Tribunal de Contas não evidencia a prática de ato doloso de improbidade administrativa.

Vencida a Ministra Rosa Weber, relatora originária, que entendia caracterizado o ato doloso de improbidade, causa de aplicação da inelegibilidade prevista na mencionada alínea *g*.

O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo regimental, para, dando provimento ao recurso especial eleitoral, deferir o pedido de registro de candidatura, nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes.



*Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 109-74, Colina/SP, redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 7.11.2017.*

---

### Divulgação de candidato por meio de *banner* e inexistência de propaganda extemporânea

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, afirmou que a divulgação de candidatura por meio de *banner* afixado em *shopping center* não caracteriza propaganda antecipada.

Na espécie, o Tribunal Regional Eleitoral entendeu que a colocação de *banner* em *shopping center* no dia do lançamento da candidatura configurava propaganda antecipada, razão pela qual aplicou multa aos representados.

Para a Corte Regional, a divulgação continha notório caráter eleitoral, em descumprimento ao previsto no art. 36, § 1º, da Lei nº 9.504/1997:

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.  
§ 1º Ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e *outdoor*.  
[...]

O Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator, destacou que este Tribunal tem adotado recente entendimento de que não há propaganda extemporânea quando ocorre mera referência à candidatura e à promoção pessoal dos pré-candidatos, desde que inexistente pedido explícito de votos.

Salientou ainda que, no julgamento do REspe nº 3309-94/BA, fora enfatizado que a regra permissiva do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015, retirou do âmbito de caracterização de propaganda antecipada a menção a pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais de pré-candidatos e a outros atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, via Internet, inclusive.

O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.



*Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 155-93, Alagoínhas/BA, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 9.11.2017.*

Sessão	Ordinária	Julgados
Jurisdicional	26.10.2017	27
	31.10.2017	44
	7.11.2017	31
	9.11.2017	15
Administrativa	26.10.2017	2
	9.11.2017	2

---

## PUBLICADOS NO *DJE*

---

### **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 51-06/BA**

**Relator: Ministro Tarcisio Vieira**

**Ementa:** ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. ART. 81 DA LEI Nº 9.504/1997. PROIBIÇÃO DE LICITAR E CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. AFASTAMENTO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO.

1. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal Superior, a sanção pecuniária e a de proibição de licitar e contratar com o poder público, decorrentes de doação acima do limite legal, não são necessariamente cumulativas, haja vista a possibilidade de incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.
2. Esse entendimento é aplicável inclusive às situações em que a pessoa jurídica não declarou faturamento no ano-calendário anterior ao ano das eleições, conforme decidiu o TSE na análise do AgR-AI nº 28-43/SP, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, cujo julgamento foi recentemente concluído na sessão de 3.8.2017.
3. Os princípios da segurança jurídica e da isonomia recomendam, sobretudo, a manutenção desse entendimento no caso concreto, porquanto se devem empreender esforços na aplicação de exegese uniforme para situações similares e de um mesmo pleito.
4. Conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 637.485/RJ, relator o Ministro Gilmar Mendes, sessão de 1º.8.2012, “no âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição”.
5. *In casu*, embora não tenha declarado faturamento no ano-calendário de 2013, a empresa doou R\$10.000,00 (dez mil reais) a candidato que disputou o pleito de 2014. Do acórdão recorrido, contudo, não se extrai nenhuma circunstância reveladora de gravidade, além do montante isoladamente considerado. No contexto de eleições gerais, ainda que considerada a impossibilidade de realizar doação, não está demonstrada gravidade suficiente para justificar a imposição de sanção mais severa, sendo a multa, portanto, adequada para coibir a conduta.
6. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

***DJE* de 26.10.2017**

---

### **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 51-06/BA**

**Relator: Ministro Tarcisio Vieira**

**Ementa:** ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO. DOAÇÃO PARA CAMPANHA POLÍTICA EM VALOR ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA QUE NÃO OCORRE. NULIDADE DO JULGADO NÃO VERIFICADA. NORMA VIGENTE NO MOMENTO DA DOAÇÃO. APLICABILIDADE. ALEGAÇÃO DE ILICITUDE DA PROVA QUE NÃO SE CONFIGURA. LIMITE MÁXIMO DE DOAÇÃO EXTRAPOLADO, CONSIDERADO O FATURAMENTO BRUTO DA PESSOA JURÍDICA. GRUPO ECONÔMICO. NÃO CONSIDERAÇÃO. DESNECESSÁRIA A CONSTATAÇÃO DE ABUSO DO PODER ECONÔMICO. SANÇÕES AUTÔNOMAS. APLICAÇÃO DE MULTA. AFASTADA, PELA CORTE DE ORIGEM, A SANÇÃO DE PROIBIÇÃO DE CELEBRAR CONTRATOS COM O PODER PÚBLICO E DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES, EM FACE DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO E DE SUAS PECULIARIDADES. DECISÃO EM HARMONIA COM O ENTENDIMENTO DESTES TRIBUNAL SUPERIOR.

A ALTERAÇÃO DESSA CONCLUSÃO PRESSUPÕE QUE SE REALIZE INCURSÃO NO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO, EM AFRONTA A DIRETRIZ SUMULAR DESTA CORTE SUPERIOR. AGRAVOS REGIMENTAIS DESPROVIDOS.

1. Agravo Regimental da empresa Entreverdes Urbanismo S.A. Do cotejo entre os fundamentos do *decisum* e os argumentos lançados nas razões do agravo regimental, depreende-se que a agravante não traz argumento novo que se sobreponha aos fundamentos lançados na decisão impugnada, limitando-se a reiterar as alegações insertas nas razões do agravo e do recurso especial.

2. É pacífico o entendimento desta Corte de que é possível ao Tribunal *a quo* adentrar no mérito recursal sem que haja usurpação de competência, uma vez que o TSE não está vinculado ao juízo de admissibilidade realizado na instância de origem. Nessa linha, o seguinte precedente: AgR-AI 96-66/SP, rel. Min. Luciana Lóssio, publicado na sessão de 27.2.2014.

3. Quando há suficiente manifestação do Tribunal Regional a respeito da questão apontada como não enfrentada embora de forma contrária aos interesses do recorrente, não se oportuniza falar em violação ao art. 93, IX da CF.

4. É impróprio afirmar a incidência do princípio da retroatividade da lei benéfica em favor da doadora, seja por não se tratar na espécie de sanção penal, seja porque a retroatividade da norma não penal pressupõe a existência de regra expressa que a determine, e, principalmente, porque não há lei mais benéfica que permita sem nenhum limite ou sem sanção as doações realizadas pelas pessoas jurídicas (AgR-REspe nº 32-80/SP, rel. Min. Henrique Neves da Silva, *DJE* de 17.11.2016). Incidência das Súmulas 30 do TSE e 83 do STJ.

5. A jurisprudência desta Corte Superior já firmou o entendimento de que o prazo para o ajuizamento de representações destinadas a averiguar a realização de doação de campanha acima dos limites legais é de 180 dias a contar da diplomação dos eleitos (REspe nº 36.552/SP [43873-32], rel. Min. Marcelo Ribeiro, *DJE* de 10.8.2010).

6. O faturamento bruto a ser considerado para fixar a base de cálculo do limite máximo de doação é o obtido da pessoa jurídica doadora, isoladamente, sem abranger, portanto, o de outras empresas com as quais eventualmente componha grupos empresariais, uma vez que, não obstante a existência de interesses comuns entre tais empresas, esses grupos são, em regra, despersonalizados e sem patrimônio próprio. Por isso, o limite da doação empresarial a campanhas políticas se apura em função do faturamento de cada empresa doadora *de per si* considerada, e não do somatório dos faturamentos das várias empresas que acaso componham grupos econômicos ou conglomerados empresariais. Precedente: AgR-REspe nº 19-30/ES, rel. Min. Luciana Lóssio, *DJE* de 11.6.2015.

7. É plenamente admitida pelo Direito Eleitoral sancionador a cumulação da sanção de multa pecuniária com a de proibição de contratação com o poder público por determinado lapso de tempo, quando comprovada a prática de infração à legislação eleitoral; contudo, a superposição de reprimendas não deve ser de molde a acarretar a extinção da pessoa jurídica condenada ou a ameaçar tal resultado, máxime quando a imposição da pena pecuniária mostra-se adequada e bastante aos objetivos de inibir e exemplar a repreensão da conduta infracional, não indo além do necessário nem ficando aquém do suficiente. O poder de punir o agente de condutas infracionais não envolve o poder de eliminar ou o de destruir a pessoa infratora.

8. Reconhecendo a Corte de origem, como neste caso, a presença de causa excludente da aplicação da restrição do direito de contratar com o poder público, a revisão desse entendimento do Tribunal Regional esbarraria em veneranda orientação sumular deste egrégio Tribunal Superior. Precedente: AgR-AI nº 30-13/SP, rel. Min. Henrique Neves da Silva, *DJE* de 31.10.2016.

9. A sanção fixada no art. 81, §§ 1º e 3º da Lei nº 9.504/1997, antes da revogação promovida pela Lei nº 13.165/2015, independia da configuração do abuso do poder econômico e da demonstração de que o valor doado teria sido capaz de influir ou não no resultado do pleito (AgR-REspe nº 812-30/SP, rel. Min. Dias Toffoli, *DJE* de 5.5.2014).

10. Conforme a jurisprudência desta Corte Superior, não há falar em ilicitude da prova, haja vista a existência de autorização judicial para se acessar e utilizar os dados da agravante que

instruem a representação, sendo lícito o fornecimento anterior pela Receita Federal a esta Justiça especializada de informações sobre possíveis doadores que excederam os limites legais de doação para campanhas eleitorais. O exame desses elementos materiais é indispensável para a apuração da base financeira sobre a qual incide a crítica judicial da verificação do limite doável pela empresa a título de participação no custeio de campanha política.

11. Agravo Regimental do MPE. Se a Corte de origem, soberana na análise de fatos e provas, aceitou a existência de peculiaridades do caso concreto para afastar a sanção de proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público, a revisão desse entendimento esbarraria no óbice da Súmula 24 do TSE (AgR-AI nº 30-13/SP, rel. Min. Henrique Neves da Silva, *DJE* de 31.10.2016).

12. Em que pese o argumento do MPE de que esta Corte Superior possui entendimento favorável ao acúmulo das sanções do art. 81 da Lei nº 9.504/1997, *in casu*, o TRE de São Paulo afastou a penalidade de licitar e contratar com o poder público por considerar razoável a aplicação tão somente da pena de multa, tornando-se tal conclusão impassível de alteração nesta instância extraordinária.

13. Embora o acórdão careça de fundamentação quanto aos motivos que levaram os julgadores a concluir que seria desmedida para o presente caso a aplicação cumulativa das penas, o MPE tampouco opôs embargos de declaração a fim de esclarecê-los.

14. Agravo regimental interposto por Entreverdes Urbanismo S.A. e agravo regimental interposto pelo MPE desprovidos.

***DJE* de 26.10.2017**

---

## DESTAQUE

---

(Espaço destinado ao inteiro teor de decisões que possam despertar maior interesse, já publicadas no *DJE*.)

**Recurso Especial Eleitoral nº 39-14/AM**

**Ação Cautelar nº 0600032-54/AM**

**Relator: Ministro Luiz Fux**

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO. PREFEITO. ELEITO. NOVO PARECER PRÉVIO. JULGAMENTO PELA CÂMARA MUNICIPAL. PROCEDIMENTO CONSTITUCIONAL OBSERVADO. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONFIGURAÇÃO DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE INSERTA NO ART. 1º, I, *g*, DA LC Nº 64/1990. DEFERIMENTO. RECURSO ESPECIAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

1. O art. 1º, inciso I, alínea *g*, do Estatuto das Inelegibilidades reclama, para a sua caracterização, o preenchimento, cumulativo, dos seguintes pressupostos fático-jurídicos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada; (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento que desaprovava; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas. Consectariamente, a ausência de qualquer desses requisitos afasta a sua incidência.

2. A estrita observância às regras constitucionais sobressai como pressuposto procedimental de validade dos títulos normativos e administrativo (i.e., decreto legislativo ou aresto da Corte de Contas) para fins eleitorais, com vistas a autorizar o exame, em sede de impugnação de registro de candidatura, dos pressupostos fático-jurídicos encartados no art. 1º, inciso I, alínea *g*, da LC nº 64/1990.

3. A contabilidade do chefe do Poder Executivo deverá ser julgada pela Câmara Municipal, após emissão de parecer técnico emitido pelo Órgão de Contas, o qual somente deixará de prevalecer pelo voto de dois terços dos membros da Casa Legislativa. Caso o Tribunal de Contas acolha pedido de reconsideração ou de qualquer outro modo rescinda o acórdão primeiro e exare novo parecer prévio, deverá este ser submetido a novo julgamento pelo órgão competente, qual seja, Câmara dos Vereadores, em obediência ao procedimento constitucional.

4. *In casu*, (i) O Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, após debruçar-se sobre o arcabouço fático-probatório, consignou que configuram atos dolosos de improbidade as irregularidades apuradas na prestação de contas do recorrente (exercício financeiro de 2007, período em que chefiava o Executivo do Município de Apuí/AM), a qual foi rejeitada pela Câmara dos Vereadores, que se baseou no primeiro parecer emitido pelo Órgão de Contas. Para chegar a tal conclusão, entendeu que o primeiro julgamento proferido pela Câmara dos Vereadores rejeitando a contabilidade do candidato deve prevalecer sobre o novo pronunciamento que revogou o ato legislativo anterior, aprovando as referidas contas com ressalvas. Assentou que esta nova análise pelo órgão competente ocorreu por questões de conveniência e oportunidade, o que é vedado pela jurisprudência desta Corte; (ii) à luz da moldura fática delineada no pronunciamento atacado, o novel exame realizado pela Câmara Municipal não se deu por questões de conveniência ou oportunidade, mas, sim, amparado no novo parecer emitido pelo Órgão de Contas – decorrente da procedência do pedido de reconsideração –, tudo de acordo com o *due process of law* estabelecido na Constituição da República.

5. Ressalto, por oportuno, que a jurisprudência deste Tribunal veda a mera revogação do decreto legislativo que examinou as contas do chefe do Poder Executivo, por questões de oportunidade e conveniência, sem uma motivação para tal, o que não se observa no caso em exame.

6. *Ex positis*, dou provimento ao recurso especial de Antônio Roque Longo, para deferir a respectiva candidatura, e declaro prejudicada a Ação Cautelar nº 0600032-54.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento ao recurso especial eleitoral, para deferir o registro de candidatura de Antônio Roque Longo, e julgar prejudicada a Ação Cautelar nº 06000032-54 (processo eletrônico), nos termos do voto do relator.

Brasília, 27 de junho de 2017.

MINISTRO LUIZ FUX, RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, cuida-se de recurso especial eleitoral interposto por Antônio Roque Longo, com alegada base no art. 121, § 4º, incisos I e II, da Constituição da República combinado com o art. 276, inciso I, alíneas *a* e *b*, do Código Eleitoral, em face do acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas que, por unanimidade, manteve o **indeferimento** da respectiva candidatura ao cargo de prefeito do Município de Apuí/AM, nas eleições 2016. Eis a ementa do aresto vergastado, *verbis* (fls. 346):

RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2016. CONTAS DE PREFEITO REJEITADAS. DECRETO LEGISLATIVO REVOGADO PELA PRÓPRIA CÂMARA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. Conforme jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, se as contas do candidato, relativas ao cargo de prefeito, foram rejeitadas pela Câmara Municipal, não pode ela, em novo decreto, revogar, discricionariamente, o ato legislativo anterior e aprovar essas contas.
2. O julgamento proferido pela Câmara Municipal prevalece, mesmo que novo parecer pela aprovação das contas do prefeito tenha sido emitido pelo Tribunal de Contas do Estado.
3. Recurso conhecido e desprovido.

Contra essa decisão, foram opostos aclaratórios, os quais foram, por maioria, desprovidos (fls. 481-495).

Nas razões do especial, o recorrente assevera ultraje ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1º, inciso I, alínea *g*, da Lei Complementar nº 64/1990.

Pondera merecer reparos o pronunciamento atacado, haja vista ter partido de premissa equivocada, qual seja, de que a Câmara Municipal de Apuí teria revogado o Decreto Legislativo nº 8/2011 – o qual desaguou na rejeição de contas do recorrente alusiva ao exercício financeiro de 2007 – por critério de oportunidade e conveniência.

Assevera que *"a Câmara Municipal de Apuí, com fundamento na existência de um novo e AGORA DEFINITIVO acórdão/parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas recomendando, após o provimento de recurso de reconsideração, a aprovação das contas anuais de 2007 de responsabilidade do recorrente, deliberou, por ampla maioria de votos (sete dos nove), pela necessidade de novo julgamento dessas contas, razão pela qual entendeu pela necessidade de revogação do decreto legislativo anterior referente às mesmas contas, eis que fundado em decisão administrativa não mais existente no mundo jurídico"* (fls. 507).

Ressalta que, embasado nesse novo acórdão do Órgão de Controle, a Câmara dos Vereadores, com mora de quatro anos, aprovou as contas do candidato referente ao exercício de 2007, período em que exerceu cargo de prefeito do Município de Apuí.

Assinala que o procedimento estabelecido na Constituição da República e na do Estado do Amazonas preconiza que deverá a Câmara Municipal proceder ao julgamento das contas do



prefeito ante o novo parecer emitido pelo Tribunal de Contas. Alude a precedente deste Tribunal, a fim de amparar o aduzido.

Em seguida, alega que *"houve a superveniência do Decreto Legislativo nº 08/2016, que manteve o parecer prévio do Tribunal de Contas do Amazonas no sentido de aprovar, com ressalvas as contas do recorrente, objeto da impugnação, circunstância que foi admitida como alteração fática e jurídica apta a afastar a inelegibilidade e autorizar o deferimento do registro de candidatura, em cumprimento aos termos do artigo 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997"* (fls. 522).

Argumenta não terem sido preenchidos os requisitos previstos para configuração da inelegibilidade contida no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990. Destaca, ainda, que não houve a demonstração da insanabilidade do único vício apontado, em virtude de o Órgão de Controle ter acolhido o pedido de reconsideração, reconhecendo a correção da irregularidade.

Ao final, requer o provimento do especial, para que seja reformado o acórdão impugnado, deferindo-se, em consequência, o seu registro de candidatura.

A recorrida apresentou contrarrazões a fls. 537-551.

Não houve juízo prévio de admissibilidade do recurso especial, conforme preconiza o art. 62, parágrafo único, da Resolução-TSE nº 23.455/2015<sup>1</sup>.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo desprovimento do especial (fls. 555-565).

Prossigo neste relato para informar que o recorrente foi o candidato com maior votação nominal entre os concorrentes no pleito realizado em 2 de outubro último, encontrando-se vinculada a este processo a Ação Cautelar nº 0600032-54, na qual o autor visa à concessão de provimento liminar para conferir efeito suspensivo ao recurso.

Em 13 de janeiro de 2017, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, no exercício da presidência, consoante o preconizado no art. 17 do Regimento Interno deste Tribunal, deferiu o citado pedido liminar para atribuir eficácia suspensiva ao especial, a fim de assegurar a diplomação e posse do candidato. Contra essa decisão, foi protocolado agravo regimental pela ora recorrida, o qual se encontra pendente de análise.

É o relatório. Decido.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (relator): Senhor Presidente, *ab initio*, assento que o recurso foi interposto tempestivamente e está subscrito por procurador devidamente habilitado.

### **I. O reenquadramento jurídico da *quaestio iuris* debatida no apelo nobre: afastamento *in casu* da Súmula nº 24 deste Tribunal Superior**

De início, pontuo que o equacionamento da discussão travada não reclama a reincursão do conjunto fático-probatório carreado aos autos, providência vedada pelo Enunciado da Súmula nº 24 deste Tribunal Superior<sup>2</sup>, mas, ao revés, autoriza o reenquadramento jurídico dos fatos.

<sup>1</sup> Resolução-TSE nº 23.455/2015. Art. 62. Apresentadas as contrarrazões ou transcorrido o respectivo prazo, os autos serão imediatamente remetidos ao TSE, inclusive por portador, se houver necessidade, correndo as despesas do transporte, nesse último caso, por conta do recorrente (Lei Complementar nº 64/1990, art. 8º, § 2º, c.c. o art. 12, parágrafo único). Parágrafo único. O recurso para o TSE subirá imediatamente, dispensado o juízo de admissibilidade (Lei Complementar nº 64/1990, art. 12, parágrafo único).

<sup>2</sup> TSE. Súmula nº 24. Não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório.

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

O Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, após debruçar-se sobre o arcabouço fático-probatório, consignou que configuram atos dolosos de improbidade as irregularidades apuradas na prestação de contas do recorrente (exercício financeiro de 2007, período em que chefiava o Executivo do Município de Apuí/AM), a qual foi rejeitada pela Câmara dos Vereadores, que se baseou no primeiro parecer emitido pelo Órgão de Contas.

Para chegar a tal conclusão, entendeu que o primeiro julgamento proferido pela Câmara dos Vereadores rejeitando a contabilidade do candidato deve prevalecer sobre o novo pronunciamento que revogou o ato legislativo anterior, aprovando as referidas contas com ressalvas, sob pena de violação do art. 31, § 2º, da Constituição da República.

Antônio Roque Longo aponta equívocos no pronunciamento adversado. Advoga, de início, incongruência na decisão atacada, haja vista ter partido de premissa equivocada, qual seja que a Câmara Municipal de Apuí teria revogado o Decreto Legislativo nº 8/2011 – o qual desaguou na rejeição de contas do recorrente – por critério de oportunidade e conveniência.

Assevera que o novo pronunciamento do Legislativo local aprovando a contabilidade do recorrente não se deu imotivadamente, mas, sim, em virtude de novo parecer do Tribunal de Contas, o qual foi resultante da procedência de pedido de reconsideração, que opinava pela aprovação com ressalvas das referidas contas.

Em amparo de sua pretensão, o recorrente aduz que o procedimento estabelecido na Carta Política preconiza que deverá a Câmara Municipal proceder ao julgamento das contas do prefeito ante o novo parecer emitido pelo Tribunal de Contas.

Sustenta, ainda que superada tal prejudicial, que não foram preenchidos os requisitos previstos para configuração da inelegibilidade contida no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, qual seja, a demonstração da insanabilidade do único vício apontado.

Bem delimitada, portanto, a controvérsia e apresentadas as teses jurídicas em confronto, passo a decidir.

## **II. A necessidade de estrita observância do *due process of law* como pressuposto essencial de validade do título normativo**

A cognição exercida pela Justiça Eleitoral em impugnações de registro de candidatura, no afã de avaliar a presença *in concreto* dos requisitos caracterizadores de causas restritivas à cidadania passiva, não é homogênea e varia em conformidade com a estrutura normativa do tipo eleitoral.

Incumbe ao magistrado eleitoral o mister de, à guisa das premissas fáticas do título que justifica o pedido de declaração de inelegibilidade, investigar se as premissas fáticas enquadram-se, ou não, aos elementos normativos do tipo eleitoral, a atrair a suposta causa restritiva da cidadania passiva. Eis a consequência: dependendo do elemento do tipo eleitoral analisado, haverá a ampliação

ou a redução da cognição realizada pelo juiz eleitoral, franqueando-lhe, em consequência, a prerrogativa de formular juízos de valor acerca da ocorrência *in concreto* de alguns deles.

Portanto, são os elementos que compõem a estrutura normativa da causa de inelegibilidade que informam a postura adotada pelo juiz eleitoral, ampliando ou reduzindo o objeto cognoscível, razão por que inexistente uniformidade na *cognitio* desempenhada nessas ações.

Ilustrativamente, a cognição exercida na alínea *g* não deve se assemelhar àquela realizada nos casos de alínea *o*. E isso porque é incontestado que a estrutura normativa da alínea *g* é mais complexa que a da alínea *o*. De um lado, a alínea *g* contempla, em seu tipo, seis elementos fático-jurídicos como antecedentes de sua consequência jurídica, a serem, cumulativamente, preenchidos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento que desaprovava; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas. De outro lado, a alínea *o* foi insculpida em tipo eleitoral mais simplório, que prevê como fato impositivo tão somente a demissão do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, ressalvados os casos de suspensão ou anulação pelo Poder Judiciário<sup>3</sup>.

Na alínea *o*, diminuto campo de cognição remanesce ao magistrado, adstrito que está em verificar (i) se houve, ou não, demissão do serviço público, decorrente de processo judicial ou administrativo, e (ii) se há, ou não, suspensão ou anulação, pelo Poder Judiciário, desse pronunciamento que implicou a demissão.

No que respeita à alínea *g*, existem elementos do tipo que também manietam, em alguma medida, a cognição horizontal do juiz: requer menor amplitude intelectual identificar se o indivíduo desempenha cargo ou função pública, bem como saber se o pronunciamento exarado é suscetível de impugnação (requisito da irrecorribilidade), ou se há, ou não, suspensão ou anulação judicial do acórdão de rejeição das contas.

Sem embargo, a tipologia da alínea *g* traz em seu bojo, ainda, requisitos que habilitam o magistrado eleitoral a exarar juízos de valor concretos acerca de cada um deles. Assentar o caráter *insanável* de uma irregularidade apurada ou qualificar certa conduta ímproba como dolosa ou culposa, por exemplo, não se resume a uma atividade intelectual meramente mecânica. Ao revés: a apuração desses requisitos envolve maior espectro de valoração, notadamente quando o acórdão de rejeição de contas ou o decreto legislativo forem omissos com relação a tais pontos ou os examinarem de forma açodada, sem perquirir as particularidades das circunstâncias de fato. Justamente por isso, afigura-se viável debruçar-se sobre a presença desses pressupostos à luz das premissas fáticas constantes da moldura do título proferido pelo Órgão Legislativo ou pela Corte de Contas que fundamenta a impugnação de registro.

<sup>3</sup> LC nº 64/1990. Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

[...]

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;

A doutrina eleitoralista e a jurisprudência deste Tribunal Superior Eleitoral, ainda que implicitamente, endossam referidas conclusões. Em doutrina, Rodrigo López Zílio afirma que *"é a Justiça Eleitoral quem, analisando a natureza das contas reprovadas, define se a rejeição apresenta cunho de irregularidade insanável, possuindo característica de nota de improbidade (agora, dolosa) e, assim, reconhece o impeditivo à capacidade eleitoral passiva. O julgador eleitoral deve necessariamente partir da conclusão da Corte administrativa sobre as contas apreciadas, para definir a existência da irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade, de modo a caracterizar inelegibilidade"* (ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, p. 230-231). A seu turno, José Jairo Gomes preleciona que, *"dentro de sua esfera competencial, tem a Justiça Eleitoral plena autonomia para valorar os fatos ensejadores da rejeição das contas e fixar, no caso concreto, o sentido da cláusula aberta 'irregularidade insanável', bem como apontar se ela caracteriza ato doloso de improbidade administrativa"* (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 216).

De igual modo, a jurisprudência desta Corte Superior já sedimentou entendimento segundo o qual "[a] *Justiça especializada eleitoral detém competência constitucional e legal complementar para aferir, in concreto, a configuração de irregularidade de cariz insanável, ex vi dos arts. 14, § 9º, da CRFB/1988 e 1º, I, g, da LC nº 64/1990, outrossim examinar se aludido vício qualifica-se juridicamente como ato doloso de improbidade administrativa"* (AgR-REspe nº 39-64/RN, de minha relatoria, DJE 23.6.2016). Na mesma toada, o Ministro Henrique Neves já asseverou, com precisão, que, *"[n]os termos da alínea g do art. 1º, I, da Lei das Inelegibilidades, cabe à Justiça Eleitoral verificar se a falha ou irregularidade constatada pelo Órgão de Contas caracteriza vício insanável e se tal vício pode ser, em tese, enquadrado como ato doloso de improbidade"* (RO nº 884-67/CE, rel. Min. Henrique Neves, DJE 14.4.2016; Cf., ainda, RO nº 725-69/SP, rel. Maria Thereza de Assis Moura, DJE 27.3.2015: *"Cabe à Justiça Eleitoral, rejeitadas as contas, proceder ao enquadramento das irregularidades como insanáveis ou não e verificar se constituem ou não ato doloso de improbidade administrativa, não lhe competindo, todavia, a análise do acerto ou desacerto da decisão da corte de contas"*).

Sucede que há um pressuposto *formal*, cuja presença é imperativa, para autorizar o exame da existência (ou não) dos requisitos configuradores da inelegibilidade da alínea g: **o estrito cumprimento do rito constitucional de edição do título normativo (i.e., Decreto Legislativo) ou administrativo (i.e., acórdão da Corte de Contas) por parte da autoridade competente.**

É que, enquanto poderes instituídos, o Poder Legislativo e os tribunais de contas não podem, a seu talante, deixar de observar o procedimento exigido constitucionalmente para a elaboração de seus pronunciamentos. A observância às regras constitucionais sobressai como **pressuposto procedimental de validade** dos títulos normativos e administrativo (i.e., decreto legislativo ou aresto da Corte de Contas) para fins eleitorais, com vistas a autorizar a apuração, em sede de impugnação de registro de candidatura, dos requisitos caracterizadores do art. 1º, inciso I, alínea g. Seus atos, portanto, não podem distanciar-se dos balizamentos constitucionais, sob pena de amesquinhar a própria supremacia e efetividade da Carta Magna. No limite, é a Carta da República que está em discussão. E esta análise não pode escapar da apreciação da Justiça Eleitoral.

Como é sabido, a contabilidade do chefe do Poder Executivo deverá ser julgada pela Câmara Municipal, após emissão de parecer técnico emitido pelo Órgão de Contas, o qual somente deixará de prevalecer pelo voto de dois terços dos membros da Casa Legislativa.

Caso o Tribunal de Contas acolha pedido de reconsideração ou de qualquer outro modo rescinda o acórdão primeiro e exare novo parecer prévio, deverá este ser submetido a novo julgamento pelo órgão competente, qual seja, Câmara dos Vereadores, em obediência ao procedimento constitucional.

### III. O caso sub examine

O Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, após debruçar-se sobre o arcabouço fático-probatório, consignou que *configuram* atos dolosos de improbidade as irregularidades apuradas na prestação de contas do recorrente (exercício financeiro de 2007, período em que chefiava o Executivo do Município de Apuí/AM), a qual foi rejeitada pela Câmara dos Vereadores, que se baseou no primeiro parecer emitido pelo Órgão de Contas. Para chegar a tal conclusão, entendeu que o primeiro julgamento proferido pela Câmara dos Vereadores rejeitando a contabilidade do candidato deve prevalecer sobre o novo pronunciamento que revogou o ato legislativo anterior, aprovando as referidas contas com ressalvas, sob pena de violação do art. 31, § 2º, da Constituição da República. Assentou que esta nova análise pelo órgão competente ocorreu por questões de conveniência e oportunidade.

À luz da moldura fática delineada no acórdão (fls. 346-361 e 481-495), a Câmara Municipal de Apuí/AM desaprovou as contas do recorrente, alusivas ao exercício financeiro de 2007, editando o Decreto Legislativo nº 008/2011, embasado no parecer emitido pelo Tribunal de Contas. Todavia, após acolher parcialmente pedido de reconsideração do recorrente, o Órgão de Controle emitiu novo parecer opinando pela aprovação com ressalvas da referida contabilidade.

Fez ver o voto vencido (fls. 487) que, **em 17 de julho de 2012**, o Tribunal de Contas encaminhou à Câmara Municipal de Apuí o citado parecer prévio para novel julgamento das contas de prefeito, consoante preconiza o *due process of law*. Acontece que apenas no ano de 2016, por iniciativa da maioria dos seus membros, a Câmara Municipal de Apuí (sete dos nove vereadores), por meio do Decreto Legislativo nº 004/2016, revogou o Decreto Legislativo nº 008/2011 – que desaguava na rejeição de contas do recorrente –, aprovando, na sequência, a realização do julgamento das aludidas contas, com fulcro no novo parecer encaminhado pelo Órgão de Controle. Em seguida, o Legislativo Municipal aprovou a contabilidade de Antônio Roque Longo relativa ao exercício de 2011, embasado no novel parecer do Tribunal de Contas.

Observo, ainda, que o referido pronunciamento ocorreu quando o processo de registro ainda estava em análise nas instâncias ordinárias e antes da diplomação dos eleitos (fls. 495).

Percebe-se com meridiana clareza que o novel exame realizado pelo Legislativo não se deu por questões de conveniência ou oportunidade, mas, sim, considerando o parecer prévio decorrente da procedência do pedido de reconsideração, tudo em obediência ao disposto na Constituição, e que a mora ao realizar essa nova análise pelo órgão competente não foi causada pelo recorrente, mas por questões internas da respectiva Casa Legislativa.

Ressalto, por oportuno, que a jurisprudência deste Tribunal veda a mera revogação do decreto legislativo que examinou as contas do chefe do Poder Executivo, por questões de oportunidade e conveniência, sem uma motivação para tal, o que não se observa no caso em exame. À luz do que consignado, esse novo julgamento se deu amparado no novo parecer emitido pelo Órgão de Contas e de acordo com o *due process of law*.

A hipótese restritiva ao exercício do *ius honorum*, insculpida no art. 1º, I, *g*, do Estatuto das Inelegibilidades, reclama o preenchimento, cumulativo, dos seguintes elementos fático-jurídicos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas, (ii) a rejeição das contas, (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa, (v) a irrecorribilidade do pronunciamento do órgão competente, e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas. Consectariamente, a ausência de qualquer desses requisitos afasta a sua incidência.

Nessa toada, aprovadas as contas do recorrente pelo órgão competente, antes da diplomação dos eleitos, há que se afastar a incidência da respectiva inelegibilidade, ante o contido no art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997.

Consoante a hodierna jurisprudência desta Corte Superior, o limite temporal para essas reversões fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro, que afastem a causa de inelegibilidade, é o ato da diplomação. Vejamos:

ELEIÇÕES 2014. CANDIDATO A DEPUTADO FEDERAL. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA *g*, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990.

[...]

3. Aprovação das contas com ressalvas no julgamento de recursos de revisão. Fato noticiado antes da diplomação dos candidatos eleitos. Por não subsistir na espécie decisão de rejeição de contas, requisito objetivo da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea *g*, da LC nº 64/1990, é de rigor afastar a referida inelegibilidade. Nas eleições de 2014, o TSE assentou ser “possível reconhecer inelegibilidade superveniente em processo de registro de candidatura [...], com maior razão a possibilidade de se analisar o fato superveniente que afasta a inelegibilidade antes da diplomação dos eleitos” (ED-RO nº 294- 62/SE, rel. Min. Gilmar Mendes, julgados em 11.12.2014).

[...]

(AgR-RO nº 118797/GO, rel. Min. Gilmar Mendes, *DJE* de 14.3.2016);

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÃO 2014. REGISTRO DE CANDIDATO. INELEGIBILIDADE. CONDENAÇÃO CRIMINAL. CORRUPÇÃO ELEITORAL. CE. ART. 299. LC Nº 64/1990. ART. 1º I, *e*. ABSOLVIÇÃO. FATO SUPERVENIENTE. LEI Nº 9.504/1997. ART. 11, § 10. PROVIMENTO.

1. A reforma do acórdão regional que havia condenado o agravante pela prática do crime de corrupção eleitoral, após o pedido de registro e antes da diplomação, configura alteração fática e jurídica superveniente de que trata o art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997, apta a afastar a inelegibilidade do candidato.

2. Agravo regimental provido para prover o recurso ordinário e deferir o registro de candidatura.

(AgR-RO nº 222398/RJ, rel. designado Min. Dias Toffoli, *PSESS* de 11.12.2014); e

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. DEPUTADO ESTADUAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEFERIDO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, *j*, DA LC Nº 64/1990 AFASTADA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. O Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento no sentido de que a obtenção de liminar ou de tutela antecipada, após o pedido de registro, configura alteração fática e jurídica superveniente de que trata o art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997, apta a afastar a inelegibilidade do candidato.

[...]

3. No caso, o registro do candidato foi deferido com fundamento no art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997, devido à concessão de liminar pelo Ministro Dias Toffoli na Ação Cautelar nº 790-87/PR, em 14.7.2014, que suspendeu os efeitos da condenação que lhe fora imposta pela prática de captação ilícita de sufrágio.

4. Agravo regimental desprovido.

(AgR-RO nº 74709/PR, rel. Min. João Otávio de Noronha, *PSESS* de 2.10.2014).

*Ex positis*, dou provimento ao recurso especial de Antônio Roque Longo, para deferir a respectiva candidatura, e declaro prejudicada a Ação Cautelar nº 06000032-54.

Junte-se cópia desta decisão aos autos da supramencionada ação cautelar.

É como voto.

**DJE de 27.10.2017**

---

## OUTRAS INFORMAÇÕES

---



### ESTUDOS ELEITORAIS

#### VOLUME 12 – NÚMERO 2

A revista *Estudos Eleitorais*, de periodicidade quadrimestral, oferece subsídios para reflexões históricas, teóricas e práticas não apenas sobre o Direito Eleitoral material e processual, mas também sobre o processo político-eleitoral.

Faça, gratuitamente, o *download* do arquivo no endereço:  
<http://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes>.

---

**Ministro Gilmar Mendes**

Presidente

**Luciano Felício Fuck**

Secretário-Geral da Presidência

**Sérgio Ricardo dos Santos**

**Marina Rocha Schwingel**

**Paulo José Oliveira Pereira**

Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral (Assec)

[assec@tse.jus.br](mailto:assec@tse.jus.br)