



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 843-56.2012.6.13.0136 – CLASSE 32
– JAMPRUCA – MINAS GERAIS**

Relator originário: Ministro João Otávio de Noronha
Redator para o acórdão: Ministro Henrique Neves da Silva
Recorrente: Renato Vieira Cacique
Advogados: João Batista de Oliveira Filho – OAB: 20180/MG e outros
Recorridos: Coligação Jampruca Voltada para o Futuro e outros
Advogados: Michel Saliba Oliveira – OAB: 24694/DF e outros

**AÇÃO CAUTELAR Nº 722-40.2014.6.00.0000 – CLASSE 1 – JAMPRUCA –
MINAS GERAIS**

Relator originário: Ministro João Otávio de Noronha
Redator para o acórdão: Ministro Henrique Neves da Silva
Autor: Renato Vieira Cacique
Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros
Ré: Coligação Jampruca Voltada para o Futuro
Réu: Mizael Cabral de Lira
Réu: José Eustáquio Dias Ferraz

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 370-82.2014.6.00.0000 – CLASSE 22 –
JAMPRUCA – MINAS GERAIS**

Relator originário: Ministro João Otávio de Noronha
Redator para o acórdão: Ministro Henrique Neves da Silva
Impetrante: Renato Vieira Cacique
Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros
Órgão coator: Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais
Litisconsortes passivos: Mizael Cabral de Lira e outros
Advogados: Giovana Cremasco Baracho – OAB: 128154/MG e outros

ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE
INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CAPTAÇÃO
ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DO PODER POLÍTICO
E ECONÔMICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO
NECESSÁRIO. CANDIDATO BENEFICIADO.
RESPONSÁVEL. AGENTE PÚBLICO.

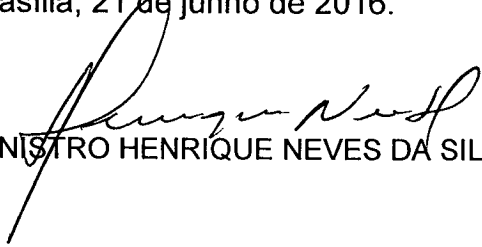
JURISPRUDÊNCIA. ALTERAÇÃO. SEGURANÇA JURÍDICA.

1. Até as Eleições de 2014, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral se firmou no sentido de não ser necessária a formação de litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o responsável pela prática do abuso do poder político. Esse entendimento, a teor do que já decidido para as representações que versam sobre condutas vedadas, merece ser reformado para os pleitos seguintes.
2. A revisão da jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral deve ser prospectiva, não podendo atingir pleitos passados, por força do princípio da segurança jurídica e da incidência do art. 16 da Constituição Federal.
3. Firma-se o entendimento, a ser aplicado a partir das Eleições de 2016, no sentido da obrigatoriedade do litisconsórcio passivo nas ações de investigação judicial eleitoral que apontem a prática de abuso do poder político, as quais devem ser propostas contra os candidatos beneficiados e também contra os agentes públicos envolvidos nos fatos ou nas omissões a serem apurados.
4. Tendo sido as provas dos autos devidamente analisadas pela Corte Regional, não há omissão ou contradição no acórdão recorrido, mas apenas decisão em sentido contrário à pretensão recursal. Violação ao art. 275 afastada.
5. A condenação por captação ilícita de sufrágio (Lei nº 9.504/97, art. 41-A) exige a demonstração da participação ou anuência do candidato, que não pode ser presumida. Recurso provido neste ponto.
6. O provimento do recurso especial para afastar a prática de captação ilícita de sufrágio não impede que os fatos sejam analisados sob o ângulo do abuso de poder, em face do benefício auferido, o qual ficou configurado na hipótese dos autos em razão do uso da máquina administrativa municipal, mediante a crescente concessão de gratificações no decorrer do ano eleitoral, com pedido de votos.
7. A sanção de inelegibilidade tem natureza personalíssima, razão pela qual incide somente perante quem efetivamente praticou a conduta. Recurso provido neste ponto para afastar a inelegibilidade imposta ao candidato beneficiado, sem prejuízo da manutenção da cassação do seu diploma.

Ação cautelar e mandado de segurança julgados improcedentes, como consequência do julgamento do recurso especial.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar parcial provimento ao recurso para afastar a prática de captação ilícita de sufrágio e a inelegibilidade imposta ao recorrente, mantendo, contudo, a cassação do diploma por abuso do poder político e econômico e rejeitar os pedidos formulados na Ação Cautelar nº 722-40 e no Mandado de Segurança nº 370-82, nos termos do voto do relator.

Brasília, 21 de junho de 2016.


MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – REDATOR PARA O
ACÓRDÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA: Senhor Presidente, trata-se de recurso especial eleitoral interposto por Renato Vieira Cacique – prefeito do Município de Jampruca/MG reeleito em 2012 com 50,27% dos votos válidos¹ – contra acórdãos proferidos pelo TRE/MG assim ementados (fls. 685-686 e 718):

Recurso eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral - AIJE. Eleições 2012. Abuso de poder político e econômico. Art. 22 da LC nº 64/90. Captação ilícita de sufrágio. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Comprovação do uso da máquina administrativa municipal, por meio de concessão de gratificações a servidores da Prefeitura em troca de pedido de voto. Condenação. Cassação do registro e diploma do Prefeito e Vice Prefeitos, eleitos. Inelegibilidade em face do Prefeito. Realização de novas eleições. Art. 224 do Código Eleitoral.

Preliminar de ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário. Rejeição. A relação jurídica de direito material e a legislação aplicável à causa de pedir da presente ação não determinam formação de litisconsórcio passivo necessário com o suposto agente público responsável por nomeações em gratificações a servidores da Prefeitura Municipal. O precedente jurisprudencial do TSE não detém força vinculante.

Mérito.

Abuso de poder econômico e dos meios de comunicação. Captação ilícita de sufrágio. Configurados. Uso da máquina administrativa municipal por meio de concessão de gratificações a servidores da Prefeitura em troca de pedido de voto. Conjunto probatório hígido e harmônico a revelar a prática dos ilícitos. Gravidade das condutas verificadas. Nulidade de 50,27% dos votos válidos. Realização de novas eleições, nos termos dispostos no art. 224 do Código Eleitoral.

Recurso não provido.

Mantida a sentença que cassou o registro e diploma de Renato Vieira Cacique, Prefeito eleito, e Adelmo Amâncio Carreiro, Vice-Prefeito eleito, anulando os votos por eles recebidos, com realização de novas eleições, e que decretou a inelegibilidade em face do primeiro recorrido, nos termos dos art. 22, XIV, da LC nº 64/90 c.c. art. 41-A da Lei nº 9.504/97 e art. 224 do C.E., por abuso de poder político, econômico e captação ilícita de sufrágio.

Embargos de Declaração. Recurso eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral – AIJE. Eleições 2012.

¹ Equivalente a 1.663 votos.



Alegação de omissão no exame das provas. Intenção de rediscussão do mérito do recurso eleitoral. Impossibilidade em embargos declaratórios.

Embargos rejeitados.

Na origem, a Coligação Jampruca Voltada para o Futuro, Mizael Cabral de Lira e José Eustáquio Dias Ferraz – segundos colocados com 49,73% dos votos válidos² – ajuizaram ação de investigação judicial em desfavor do recorrente e de Adelmo Amâncio Carreiro (vice-prefeito) ante a suposta prática de captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei 9.504/97³) e abuso do poder político e econômico (art. 22, *caput*, da LC 64/90⁴).

Dentre as várias condutas alegadas na inicial, aduziu-se que o prefeito reeleito, mediante atuação de seu secretário de fazenda, teria concedido gratificações a inúmeros servidores públicos municipais em troca de votos durante o ano eleitoral.

Em primeiro grau de jurisdição, os pedidos foram julgados parcialmente procedentes, decretando-se a cassação do registro e do diploma de Renato Vieira Cacique e de Adelmo Amâncio Carreiro e declarando-se a inelegibilidade do ora recorrente pelo prazo de oito anos com fundamento na conduta acima referida.

O TRE/MG negou provimento ao recurso eleitoral e rejeitou os embargos de declaração opostos contra esse acórdão.

Em seu recurso especial eleitoral (fls. 727-749), Renato Vieira Cacique aduziu, preliminarmente, que a ausência de citação do secretário de fazenda do Município de Jampruca/MG, agente público diretamente responsável pela concessão das gratificações aos servidores municipais, para integrar a lide na qualidade de litisconsorte passivo necessário, conduz à

² Equivalente a 1.645 votos

³ Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir.

⁴ Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de

extinção do processo, sem julgamento do mérito, a teor do art. 267, IV, do CPC, por contrariar os arts. 41-A da Lei 9.504/97 e 22, XIV, da LC 64/90⁵. Nesse sentido, apontou dissídio jurisprudencial em relação ao acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral no REspe 25.192/PB, Rel. Min. Cezar Peluso, *DJ* de 17.10.2007.

Sustentou, ainda em sede de preliminar, violação ao art. 275, I e II, do Código Eleitoral, pois, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não houve “apreciação de matérias indispensáveis à demonstração da atipicidade da conduta e, em particular, da fragilidade do acervo probatório que sustentou a condenação dos investigados” (fl. 731), quais sejam:

- a) o caráter contraprestativo das gratificações funcionais, circunstância que impede a incidência do art. 41-A da Lei 9.504/97, dispositivo que não comporta interpretação extensiva;
- b) a conclusão do TRE/MG de que houve uso da máquina administrativa foi obtida à margem do depoimento prestado em juízo por Carlos Roberto Ferreira, que negou a concessão das gratificações com intenção eleitoreira;
- c) o fato incontroverso registrado no parecer do Ministério Público de primeiro grau de que o pagamento das gratificações começou no ano anterior à campanha eleitoral (2011);
- d) os relatórios de folhas 211-228, nos quais se avaliou o desempenho dos servidores públicos beneficiados, segundo critérios como assiduidade, pontualidade, responsabilidade e eficiência.

autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]

⁵ Art. 22. *[omissis]*

[...]

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; [...]

No mérito, alegou ofensa aos arts. 41-A da Lei 9.504/97 e 22, XIV, da LC 64/90, nos seguintes termos:

a) a ciência prévia acerca dos supostos ilícitos praticados – requisito do art. 41-A da Lei 9.504/97 – foi presumida pela Corte Regional, pois o fato de o secretário de fazenda ter atuado na campanha revela somente a existência de afinidade política;

b) ainda a respeito da captação ilícita de sufrágio, as gratificações concedidas qualificam-se tão somente como retribuição pecuniária decorrente do vínculo entre o servidor e a Administração e do próprio desempenho do cargo;

c) a gravidade da conduta – pressuposto do art. 22, XVI, da LC 64/90 – também foi presumida, pois o TRE/MG concluiu que todas as gratificações concedidas pelo secretário de fazenda teriam finalidade eleitoral. A esse respeito, acrescentou que “a condição particular de dois servidores e o liame entre o prefeito e o secretário municipal da fazenda não se revelam suficientes [...] para autorizar a presunção [...] de que as demais gratificações quitadas entre junho e setembro de 2012 eram irregulares” (fls. 744-745);

d) a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou-se no sentido de condicionar a inelegibilidade à participação pessoal; ou seja, a simples condição de beneficiário das condutas previstas nos arts. 41-A da Lei 9.504/97 e 22, XIV, da LC 64/90 não autoriza a imposição de inelegibilidade. Nesse sentido, citou o acórdão no AG 1.136/MT, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, DJ de 2.10.98 e a decisão monocrática no REspe 623-82/RJ, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 26.8.2011.

Os recorridos não apresentaram contrarrazões, a despeito de devidamente intimados (certidão de folha 821).

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 807-812).

Registre-se que, inicialmente, deferi liminar nos autos do MS 370-82/MG “para suspender os efeitos do acórdão proferido pelo TRE/MG na AIJE 843-56, determinando o imediato retorno do impetrante ao cargo de prefeito do Município de Jampruca/MG até a publicação do acórdão dos embargos de declaração”. Em seguida, porém, indeferi o pedido de extensão, até o julgamento do recurso especial eleitoral, dos efeitos do referido *decisum*.

Ressalte-se, ainda, que o recorrente ajuizou a AC 722-40/MG com o mesmo propósito, tendo a liminar igualmente sido indeferida.

Por fim, observa-se que novas eleições foram realizadas no Município de Jampruca/MG, em 7.12.2014, por força do art. 224 do Código Eleitoral, em virtude da cassação do recorrente.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA (relator): Senhor Presidente, examino, separadamente, as questões objeto do recurso especial eleitoral e das contrarrazões.

I. Da formação do litisconsórcio passivo necessário em relação ao autor da conduta tida como ilícita nas ações de investigação judicial eleitoral em que se apura a prática de abuso de poder.

Conforme relatado, a procedência dos pedidos na presente ação de investigação judicial eleitoral teve como fundamento a suposta concessão de gratificações a inúmeros servidores públicos municipais em troca de votos mediante atuação direta do secretário de fazenda de Jampruca/MG (sem participação, portanto, do recorrente), motivo pelo qual se aduziu que o efetivo autor da conduta deveria ter sido citado para integrar a lide na qualidade de litisconsorte passivo necessário.

O TRE/MG rejeitou a alegação sob o argumento de que “a relação jurídica de direito material e a legislação aplicável à causa de pedir da presente ação não determinam formação do referido litisconsórcio passivo necessário” (fl. 690). Essa essa conclusão realmente está em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Confirmam-se julgados recentes:

[...] 3. **Os ilícitos eleitorais** de captação ilícita de sufrágio (Lei das Eleições, art. 41-A) e **de abuso de poder econômico ou político (LC nº 64/90, art. 22, XIV), diversamente das condutas vedadas aos agentes públicos (Lei das Eleições, art. 73), não exigem a formação de litisconsórcio passivo necessário**, razão por que não atraem a nulidade, por ausência de citação do litisconsorte necessário, reconhecida quanto aos ilícitos previstos no art. 73 e seguintes da Lei nº 9.504/97. [...]

(AgR-REspe 706-67/GO, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 6.5.2015) (sem destaque no original).

Agravo regimental. Recurso especial. Ação de investigação judicial eleitoral. Captação ilícita de sufrágio e abuso de poder econômico. Embargos de declaração. Violação. Art. 275 do Código Eleitoral.

1. **Segundo a jurisprudência deste Tribunal, o inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90 não exige a formação de litisconsórcio passivo necessário entre o representado e aqueles que contribuíram com a realização do abuso de poder.** Nesse sentido: RO nº 722, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 20.8.2004. [...]

(AgR-REspe 764-40/MG, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 23.5.2014) (sem destaque no original).

Penso, todavia, que a matéria merece maior reflexão.

Esta Corte Superior, ao abordar essa mesma matéria nas **representações por condutas vedadas (art. 73 da Lei 9.504/97)**, decidiu a partir do julgamento do RO 1696-77/RR em 29.11.2011 que **“o agente público, tido como responsável pela prática da conduta vedada, é litisconsorte passivo necessário em representação proposta contra os eventuais beneficiários”**.

Segundo o i. Ministro Arnaldo Versiani, relator, essa conclusão decorre inicialmente da leitura dos **§§ 4º e 8º do art. 73 da Lei 9.504/97**⁶, os

⁶ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
[...]

quais dispõem que o agente público responsável pela conduta vedada estará sujeito à sanção de multa. Nesse contexto, consignou Sua Excelência que, sendo expressa a previsão de sanção em desfavor do agente público, e não tendo os candidatos nada praticado, não haveria sentido em não citá-lo para compor o polo passivo da ação.

Acrescentou, ainda, que em hipóteses como essas o autor da conduta supostamente vedada não poderia sequer se defender dos fatos a ele imputados e que “ficaria o beneficiário [o candidato] na estranha posição de ter que defender a conduta, ou sustentar não ser ela vedada, apesar de não ser o responsável pela sua prática”.

Desse modo, concluiu ser aplicável àquele caso o disposto no art. 47 do CPC, segundo o qual “há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo”.

Confira-se, no ponto, o voto do i. Ministro Arnaldo Versiani no RO 1696-77/RR:

Na espécie, a representação, embora imputando a conduta especificamente ao apresentador, indicou como representados apenas os candidatos a governador e a vice-governador (fl. 2), que seriam os supostos beneficiários da conduta vedada.

Ocorre que, se o apresentador é exatamente o agente público ao qual se atribui a responsabilidade pela conduta vedada, como é o caso dos autos, ele deveria necessariamente figurar como representado.

O § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 expressamente prevê que o descumprimento do disposto nesse artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada e sujeitará os responsáveis à aplicação de multa no valor de cinco a cem mil UFIRs. E o respectivo § 5º prescreve que o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma, sem prejuízo da multa do § 4º.

Por sua vez, o § 8º reitera que se aplicam as sanções do § 4º “aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.
[...]

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

aos partidos, coligações e candidatos que dela se beneficiarem”.

Duas, portanto, são as categorias de réus que devem necessariamente integrar o polo passivo da representação por conduta vedada: a do agente público responsável e a do beneficiário.

Penso que, ao dispor que estão sujeitos às sanções legais tanto os responsáveis pela conduta vedada, quanto os candidatos, partidos ou coligações beneficiados, a lei criou a obrigatoriedade de que ambas as categorias figurem na relação processual em litisconsórcio passivo necessário.

Sem a citação do agente público, inclusive, ficaria sem sentido a determinação, por exemplo, para que fosse suspensa a conduta vedada, se o responsável por essa conduta não integrar a relação processual.

Aliás, em se tratando de conduta vedada, não se consegue imaginar hipótese em que o agente público por ela responsável não seja citado para integrar a lide, pois ele, na verdade, é o principal representado, autor da ilicitude, sendo os demais, quais sejam, os candidatos, partidos ou coligações, beneficiários da conduta, mas não responsáveis por ela, salvo o caso, ainda por exemplo, de que o eventual candidato seja o próprio agente público responsável pela conduta vedada, o que não é a hipótese dos autos.

Logo, é de aplicar-se à espécie o disposto no art. 47 do Código de Processo Civil:

[...]

Nessas circunstâncias, afigura-se inadmissível a propositura da representação apenas contra os eventuais beneficiários, e não também contra o agente público responsável pela conduta vedada, porque sem a citação desse agente público não se pode nem mesmo julgar se a conduta era vedada, ou não, à falta de defesa apresentada pelo que seria o respectivo responsável.

Ademais, ficaria o beneficiário na estranha posição de ter que defender a conduta, ou sustentar não ser ela vedada, apesar de não ser o responsável pela sua prática.

A propósito, vale citar o voto vencido do Juiz Helder Girão Barreto, perante o Tribunal de origem, que acolhia os embargos de declaração opostos pelos representados (fls. 691-694):

[...]

De fato, não há como deixar ao alvedrio da parte indicar como representados apenas os beneficiários, sem incluir, no polo passivo da representação, o agente público, autor da conduta vedada, a despeito da expressa previsão legal. E essa inclusão, antes de mais nada, privilegia o esclarecimento dos fatos narrados na representação (fls. 1.099-1100).

(sem destaque no original).

A meu ver, com as vênias dos que entenderem em sentido contrário, **não há justificativa plausível para a distinção atualmente existente**, qual seja, exigir-se nas representações por conduta vedada que o agente público seja citado e, noutro passo, não se ter essa mesma obrigatoriedade nas ações de investigação judicial eleitoral.

Enquanto os já citados §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei 9.504/97 prevêm multa ao agente público responsável pela conduta vedada, **o inciso XIV do art. 22 da LC 64/90 dispõe expressamente que “julgada procedente a representação, [...] o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato**, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes [...]”. **Em outras palavras**, assim como nos §§ 4º e 8º do art. 73 é fixada sanção ao autor do ilícito que não o candidato (vindo este a ser o mero beneficiário), no inciso XIV do art. 22 essa distinção também ocorre, estabelecendo-se sanção a quem comete o ilícito em benefício do postulante a cargo eletivo.

Desse modo, diante da identidade de situações e, considerando que no caso dos autos o TRE/MG assentou que o prefeito e o vice-prefeito de Jampruca/MG foram meros beneficiários da conduta⁷, **o responsável pela prática do suposto ilícito deveria ter sido citado**.

Entendo, contudo, que essa nova orientação deve ser aplicada apenas a partir das Eleições 2016⁸, em observância ao princípio da segurança jurídica, implicitamente previsto no art. 16 da CF/88⁹.

Conforme destacado recentemente pelo i. Ministro Gilmar Mendes, o mencionado princípio também deve incidir nas hipóteses de mudança jurisprudencial, de modo a evitar-se indesejável casuísmo. Extrai-se

⁷ Confira-se trecho do acórdão regional: “[...] Ambos [o recorrente e o secretário municipal de fazenda, autor da conduta], unidos pela fíducia e pela responsabilidade *in eligendo* que recai sobre o prefeito [recorrente], também destinatário do proveito político-eleitoral angariado”.

⁸ Para as Eleições 2014, também já foram propostas inúmeras ações de investigação judicial eleitoral, motivo pelo qual se recomenda a aplicação do novo entendimento somente para o pleito vindouro.

⁹ Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

da ementa do AgR-REspe 368-38/SC, julgado em 5.2.2015 e decidido por unanimidade de votos:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. VEREADOR. REPRESENTAÇÃO COM BASE NO ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/1997. OFERECIMENTO DE COMBUSTÍVEL E DINHEIRO A ELEITOR.

[...]

3. [...] eventual modificação deve incidir em pleitos futuros, em respeito ao princípio da segurança jurídica, implicitamente previsto no art. 16 da Constituição Federal.

4. A segurança jurídica recomenda que, neste processo, referente às eleições de 2012, aplique-se a tese da ilicitude da gravação ambiental realizada por um dos interlocutores, evitando-se modificação de entendimento após o encerramento do processo eleitoral, a sugerir indesejável casuismo. [...]

Confira-se, ainda, trecho do voto do i. relator:

Ora, como visto, equivoca-se o Ministério Público Eleitoral ao afirmar que, na ponderação de valores, a decisão agravada prestigiou o direito à privacidade, pois a decisão impugnada simplesmente afirmou que a tese da ilicitude da gravação ambiental realizada por um dos interlocutores está consolidada na jurisprudência do TSE quanto às eleições de 2012, cuja eventual modificação deve incidir em pleitos futuros, em respeito ao princípio da segurança jurídica, implicitamente previsto no art. 16 da Constituição Federal.

De fato, conforme venho sustentando no Supremo Tribunal Federal e neste Tribunal, as decisões do TSE que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam na segurança jurídica) não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.

Confirmam-se o RE nº 637.485/RJ, de minha relatoria, julgado em 1º.8.2012 no STF, e o ED-AgR-REspe nº 458-86/GO, de minha relatoria, julgado em 20.5.2014, respectivamente:

[...]

II. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURIDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL. NECESSIDADE DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. Mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula

da Justiça Eleitoral devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. Não se pode deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. 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 o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição. O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como uma garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias (RE 633.703). Em razão do caráter especialmente peculiar dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, os quais regem normativamente todo o processo eleitoral, é razoável concluir que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE. Assim, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.

[...] IV. EFEITOS DO PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Recurso extraordinário provido para: [...] (2) deixar assentados, sob o regime da repercussão geral, os seguintes entendimentos: [...] (2.2) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.

ELEIÇÕES 2012. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA g, LC Nº 64/1990. CONTAS DESAPROVADAS PELO TCM/GO. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS SUSPENSA POR DECISÃO LIMINAR. LIMINAR OBTIDA APÓS A ELEIÇÃO E ANTES DA DIPLOMAÇÃO. FATO SUPERVENIENTE QUE AFASTA A INELEGIBILIDADE. ART. 11, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. MUDANÇA DE JURISPRUDÊNCIA PELO TSE

APÓS O RESULTADO DAS ELEIÇÕES. OMISSÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO QUANTO À APLICAÇÃO DO NOVO ENTENDIMENTO. SEGURANÇA JURÍDICA. ALCANCE DO ART. 11, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. PROTEÇÃO JUDICIAL EFETIVA. EMBARGOS ACOLHIDOS COM EFEITOS MODIFICATIVOS.

1. As mudanças radicais na interpretação da Constituição e da legislação eleitoral devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na interpretação dos preceitos constitucionais e legais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral.

2. Omissão do acórdão embargado quanto à aplicação do novo entendimento. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica, para o regular transcurso dos processos eleitorais, está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral, positivado no art. 16 da Constituição. Assim, o entendimento do TSE firmado nas eleições de 2010 no sentido de que fato superveniente que afaste a inelegibilidade, como uma medida liminar, poderia ser apreciado a qualquer tempo, desde que não exaurida a jurisdição, não pode sofrer alteração jurisprudencial após o resultado de eleição seguinte, sugerindo indevido casuísmo.

[...]

4. Embargos acolhidos com efeitos modificativos para deferir o registro de candidatura.

(sem destaques no original).

Desse modo, pelos motivos acima expostos, rejeito a preliminar e passo ao exame das demais alegações.

II. Da violação ao art. 275 do Código Eleitoral.

Inexiste afronta ao arts. 275, I e II, do Código Eleitoral

– alegada porque o TRE/MG não teria apreciado “matérias indispensáveis à demonstração da atipicidade da conduta e, em particular, da fragilidade do acervo probatório que sustentou a condenação dos investigados” – pois houve manifestação expressa sobre as provas consideradas relevantes para o deslinde da controvérsia, conforme se verifica do acórdão (fls. 692-695):

Nesse rumo de idéias, a prova testemunhal colhida em juízo e não contraditada, demonstra claramente que o servidor de confiança do prefeito, então Secretário Municipal da Fazenda, Sr. Edson, atrelava a concessão da gratificação nos contracheques dos servidores, com expresso pedido de voto em prol do prefeito, candidato à reeleição.

Extrai-se, ainda, da prova testemunhal, que o Sr. Edson, Secretário Municipal da Fazenda, era notoriamente conhecido junto aos servidores da Prefeitura Municipal da Jampruca-MG como o responsável pela concessão do aludido benefício público (gratificação).

A fim de possibilitar a plena análise aos ilustres pares, transcreveremos trechos de depoimentos colhidos em juízo daquelas testemunhas que sequer foram contraditadas.

[...]

Os depoimentos acima transcritos são hígidos, harmônicos e revelam, de forma contundente, o uso da máquina administrativa municipal, por meio de concessão das gratificações aos servidores da prefeitura, atrelado ao expresso pedido de voto em prol do primeiro recorrente, Renato Vieira Cacique, então candidato à reeleição.

[...]

Nessa vertente, não subsiste a assertiva recursal de que a sentença teria se baseado em presunção e não em provas. Ao contrário, entendemos que o quadro fático-probatório comprova cabalmente o liame que vincula – o Prefeito e seu secretário – de forma a afastar a imputada presunção em face do Prefeito.

[...]

A corroborar, a prova documental anexada aos autos, sobretudo aquelas objeto de solicitação de juízo em atendimento aos pedidos feitos em audiência, revelam a crescente concessão de gratificações na folha de pagamento dos servidores da Prefeitura de Jampruca, nos meses que antecederam a eleição.

(sem destaques no original)

Assim, tendo sido as provas dos autos devidamente analisadas pela Corte Regional, não há omissão ou contradição no acórdão recorrido, mas apenas decisão em sentido contrário à pretensão recursal.

III. Mérito.

O mesmo fato imputado ao recorrente – concessão de gratificações a inúmeros servidores públicos municipais em troca de votos e apoio político durante o ano eleitoral, suposto ilícito praticado pelo secretário municipal de fazenda – ensejou a sua condenação tanto por

abuso do poder econômico e político (art. 22 da LC 64/90) quanto por captação ilícita de sufrágio (art. 41 da Lei 9.504/97).

No tocante à suscitada **compra de votos**, a Corte Regional assentou que a anuência ou o conhecimento dos fatos estaria evidenciado pelo simples fato de o recorrente exercer o cargo de prefeito de Jampruca/MG àquela época. Confira-se:

Chama especial atenção o fato de o Prefeito [recorrente], ordenador de despesas, afirmar absoluto desconhecimento dos fatos, pois é da natureza do cargo que ocupava ratificar ou vedar tais atos administrativos ou até mesmo revertê-los, posteriormente. Todavia, **restou evidente que agiu pela omissão, cuja conduta negativa constituiu, em verdade, modalidade de agir pela qual se extrai inequívoco liame** entre ele, Prefeito, e seu secretário municipal da fazenda. **Ambos, unidos pela fidúcia e pela responsabilidade in eligendo que recai sobre o Prefeito**, também destinatário do proveito político-eleitoral angariado. (sem destaque no original).

A teor da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, essa circunstância não permite que se conclua automaticamente pela prática da captação ilícita de sufrágio, sob pena de responsabilização objetiva. Cito recente julgado deste Tribunal que se aplica à presente hipótese:

[...] 6. A afinidade política ou a simples condição de correligionária não podem acaretar automaticamente a coresponsabilidade do candidato pela prática da captação ilícita de sufrágio, sob pena de se transmudar a responsabilidade subjetiva em objetiva. [...]

(REspe 1-44/MS, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 15.8.2014) (sem destaque no original).

Assim, assiste razão ao recorrente quando alega que não se comprovou a contento a sua anuência com os atos praticados por seu secretário de fazenda, notadamente porque o suposto ilícito reconhecido pelo TRE/MG não se limitou à concessão de gratificações, mas sim ao seu oferecimento pelo secretário de fazenda diretamente aos servidores com pedido de votos e apoio político. Não há, a meu ver, como se presumir que o recorrente tinha conhecimento dessa conduta tal como praticada.

Esse entendimento, porém, não impede o exame dos fatos sob o foco do **abuso de poder**, visto que esta Corte Superior já decidiu que “o mero benefício é suficiente para cassar o registro ou o diploma do candidato beneficiário do abuso de poder, nos termos do art. 22, inciso XIV, da LC nº 64/90, segundo o qual, ‘além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação’” (REspe 695-41/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 26.6.2015).

No caso dos autos, o TRE/MG assentou que as provas testemunhais e documentais demonstraram, de forma inequívoca, que o secretário municipal de fazenda de Jampruca/MG atuou diretamente na concessão de gratificações a inúmeros servidores públicos em troca de votos e apoio político durante o ano eleitoral. Segundo a Corte Regional, essa circunstância, aliada à majoração da concessão de gratificações à medida em que se aproximava o pleito, comprovaram a prática do abuso do poder econômico e político. Extrai-se do acórdão regional:

Nesse rumo de idéias, a prova testemunhal colhida em juízo e não contraditada, [sic] demonstra claramente que o servidor de confiança do Prefeito [recorrente], então Secretário Municipal da Fazenda, Sr. Edson, atrelava a concessão da gratificação nos contracheques dos servidores, com expresse pedido de voto em prol do Prefeito, candidato à reeleição.

Extrai-se, ainda, da prova testemunhal, que o Sr. Edson, Secretário Municipal da Fazenda, era notoriamente conhecido junto aos servidores da Prefeitura Municipal de Jampruca-MG como o responsável pela concessão do aludido benefício público (gratificação).

A fim de possibilitar a plena análise aos ilustres pares, transcreveremos trechos de depoimentos colhidos em juízo daquelas testemunhas que sequer foram contraditadas.

A testemunha Robertinho Rodrigues Souto, servidor municipal, não estava recebendo gratificação em seu contracheque, como muitos outros servidores, razão pela qual procurou o Sr. Edson, Secretário Municipal da Fazenda, que lhe concedeu o aludido benefício, seguido de pedido expresse de voto em prol do primeiro recorrente, candidato à reeleição, Renato Vieira Cacique.

Vejamos, *in verbis*:

“...; que alguns servidores de Jampruca estavam recebendo gratificação e o depoente não; que procurou o Sr. Edson e lhe perguntou porque não estaria recebendo, tendo ele dito que

conversaria com 'o pessoal'; que não esclareceu quem seria 'o pessoal'; que no próximo mês, como não recebeu a gratificação, procurou o Sr. Edson novamente, tendo ele dito que resolveria a questão do pagamento da gratificação e, no momento em que o depoente saía da sala do Sr. Edson, ele lhe disse que teria que votar no 14 no dia das Eleições; que então o depoente perguntou se o Sr. Edson seria candidato, tendo ele esclarecido que não, mas que era para votar em Renatinho; que diante disso o depoente fez um sinal afirmativo com o dedo deixando evidente para o Sr. Edson que daria o apoio político por ele pretendido; que no mês seguinte recebeu a gratificação; que no contracheque somente consta a rubrica gratificação; que não sabia que a oferta com promessa de apoio em troca era crime. (...) que sabe que outras pessoas receberam gratificação em troca de apoio político, como exemplo cita Edmilson Pereira da Cruz, Diolino, que Ezequias não aceitou apoiar os representados em troca de gratificação e por isso não recebeu; ...; que Edson participou da campanha política dos representados; ...; que o depoente é eleitor no município de Jampruca" (fl. 343).

No mesmo sentido, a testemunha Edmilson Pereira da Cruz que, embora servidor público municipal há quase 20 (vinte) anos, nunca havia obtido o aludido benefício, mesmo tendo ocupado a função de confiança de coordenador da área de endemias. Afirma, ainda, que o próprio Sr. Edson, Secretário Municipal, procurou pelo depoente para lhe oferecer o benefício em troca de pedido expresso de apoio político ao primeiro recorrente, nas eleições de 2012. Esclarece, ainda, que a concessão da gratificação sequer foi precedida de relatório de produtividade ou avaliação funcional. Acrescenta que o pagamento da gratificação em seu contracheque cessou sem justificativas.

Destacamos os trechos seguintes:

"...; que o secretário da fazenda, Edson, procurou o depoente dizendo que pagaria gratificação a ele, mas contava com o apoio político dele para o dia 07 de outubro, tendo o depoente prometido o apoio nas eleições; ...; que todos os servidores da área de endemia receberam gratificação; que não sabe se todos os servidores que receberam a gratificação deram em troca de apoio político; ...; que o secretário Edson ofereceu a gratificação em troca de apoio político ao representado Renato [recorrente]; que o secretário Edson condicionou o pagamento da gratificação ao apoio político do depoente ao representado Renato; ...; [...] que atualmente não tem qualquer relacionamento com Edson, secretário de finanças; que não é inimigo de Edson; que não teve desavenças com Edson;" (fl. 344).

Os depoimentos acima transcritos são hígidos, harmônicos e revelam, de forma contundente, o uso da máquina administrativa municipal, por meio de concessão das gratificações aos servidores da prefeitura, atrelado ao expresso pedido de voto em prol do primeiro recorrente, Renato Vieira Cacique, então candidato à reeleição.

[...]

Nessa vertente, não subsiste a assertiva recursal de que a sentença teria se baseado em presunção e não em provas. Ao contrário, entendemos que o quadro fático-probatório comprova cabalmente o liame que vincula – o Prefeito e seu secretário – de forma a afastar a imputada presunção em face do Prefeito.

[...]

A corroborar, a prova documental anexada aos autos [...] revelam [sic] a crescente concessão de gratificações na folha de pagamento dos servidores da Prefeitura de Jampruca, nos meses que antecederam a eleição.

[...]

Por absoluta relevância e como parte integrante desta decisão, colacionamos trechos do parecer ministerial nesta instância, *litteris*:

[...]

A concessão de gratificações teve um aumento significativo no período eleitoral, passou de 33 no mês de maio/2012 para 76 no mês de junho/2012; para 79 no mês de julho; permaneceu 79 no mês de agosto/2012, aumentou para 80 no mês de setembro/2012; e diminuiu para 32 em outubro/2012, conforme documentação solicitada à Prefeitura Municipal.

(sem destaques no original)

Assim como consignou a Corte Regional, **entendo configurado o uso da máquina administrativa municipal, mediante a crescente concessão de gratificações no decorrer do ano eleitoral, com pedido de votos ao recorrente, conforme amplamente demonstrado no acórdão.**

O recorrente, sob o pretexto de que o TRE/MG não analisou algumas provas e depoimentos testemunhais colhidos, pretende na verdade um novo exame dos fatos e provas, o que é vedado em sede de recurso especial, a teor da Súmula 7/STJ.

Por sua vez, a gravidade da conduta – pressuposto do art. 22, XVI, da LC 64/90¹⁰ – está evidenciada não apenas pelo uso político da máquina municipal, como também pela diferença de dezoito votos entre o primeiro e o segundo colocados. Transcrevo do acórdão regional:

¹⁰ Art. 22. [omissis]

[...]

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

Atento a tal aspecto, percuriente análise cronológica e numérica realizada no parecer do Procurador Regional Eleitoral, sobretudo se comparada com o resultado das eleições municipais, eis que **a diferença de votos em prol do primeiro recorrente chegou a apenas 18 (dezoito) votos.**

Frise-se que não se desconhece que o resultado das eleições não constitui, por si só, elemento definidor da gravidade ou lesividade da conduta abusiva. Todavia, constitui um dado a mais a ser sopesado e, na hipótese dos autos, entendemos ser elemento especialmente relevante, por se tratar de um pequeno município.

[...]

Lado outro, sob o ponto de vista da gravidade das condutas e de seu alcance para desequilibrar a legitimidade e normalidade das eleições municipais de 2012 em Jampruca, **entendo que a ação praticada, tal como amplamente exposto acima, promoveu o ilegal desequilíbrio no pleito entendimento do Procurador regional eleitoral, com a qual concordamos.**

(sem destaque no original).

Mantida a condenação apenas quanto à prática de abuso do poder político e econômico, examina-se qual sanção deve ser aplicada ao recorrente.

IV. Da sanção aplicável.

A teor da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a inelegibilidade possui natureza personalíssima, motivo pelo qual deve incidir somente perante quem efetivamente praticou a conduta. Nesse sentido, dentre outros, o RMS 503-67/RJ, de minha relatoria, DJe de 5.3.2014.

Na espécie, conforme já consignado no tópico anterior, o recorrente não praticou a conduta ilícita, tendo sido apenas beneficiário dela, motivo pelo qual afasta-se a inelegibilidade a ele imposta¹¹.

V. Conclusão.

Ante o exposto, **dou parcial provimento** ao recurso especial eleitoral para afastar a prática de captação ilícita de sufrágio e a inelegibilidade imposta ao recorrente, mantendo, contudo, a cassação do diploma por abuso

¹¹ Ao vice-prefeito, em primeiro grau de jurisdição, foi imposta somente a cassação do diploma (art. 22, XIV, da LC 64/90).

do poder político e econômico. Por conseguinte, **julgo improcedentes** os pedidos formulados no MS 370-82/MG e na AC 722-40/MG.

É como voto.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:
Senhor Presidente, peço vista dos autos.



EXTRATO DA ATA

REspe nº 843-56.2012.6.13.0136/MG. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Recorrente: Renato Vieira Cacique (Advogados: João Batista de Oliveira Filho – OAB: 20180/MG e outros). Recorridos: Coligação Jampruca Voltada para o Futuro e outros (Advogados: Michel Saliba Oliveira – OAB: 24694/DF e outros).

Usaram da palavra, pelo recorrente, o Dr. André Ávila e, pelos recorridos, o Dr. Michel Saliba.

AC nº 722-40.2014.6.00.0000/MG. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Autor: Renato Vieira Cacique (Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros). Ré: Coligação Jampruca Voltada para o Futuro. Réu: Mizael Cabral de Lira. Réu: José Eustáquio Dias Ferraz.

MS nº 370-82.2014.6.00.0000/MG. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Impetrante: Renato Vieira Cacique (Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros). Órgão coator: Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Litisconsortes passivos: Mizael Cabral de Lira e outros (Advogados: Giovana Cremasco Baracho – OAB: 128154/MG e outros).

Decisão: Após o voto do Ministro relator, provendo parcialmente o recurso para afastar a prática de captação ilícita de sufrágio e a inelegibilidade imposta ao recorrente, mantendo, contudo, a cassação do diploma por abuso do poder político e econômico e julgando improcedentes os pedidos formulados na AC nº 722-40 e no MS nº 370-82, antecipou o pedido de vista o Ministro Henrique Neves da Silva.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 30.9.2015.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:
Senhor Presidente, trata-se de recurso especial interposto por Renato Vieira Cacique, prefeito eleito de Jampruca/MG no pleito de 2012 (fls. 727-749), contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (fls. 685-699) que rejeitou a preliminar de ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário, por unanimidade negou provimento ao recurso eleitoral e manteve a sentença que julgou parcialmente procedente o pedido formulado na AIJE, reconhecendo as práticas de abuso do poder político e econômico, bem como de captação ilícita de sufrágio em face do *“uso da máquina administrativa por meio de concessão de gratificações a servidores da Prefeitura em troca de pedido de voto”* (fl. 686).

Na origem, a Coligação Jampruca Voltada para o Futuro, Mizael Cabral de Lira e José Eustáquio Dias Ferraz, segundos colocados no pleito majoritário, ajuizaram ação de investigação judicial eleitoral em face de Renato Vieira Cacique, à época prefeito do Município de Jampruca/MG, e de Adelmo Amâncio Carreiro – candidatos eleitos no pleito de 2012, respectivamente, aos cargos de prefeito e de vice-prefeito daquela municipalidade.

Na sentença, a Juíza da 136ª Zona Eleitoral do Estado de Minas Gerais julgou parcialmente procedente os pedidos formulados na AIJE para cassar o registro e o diploma de Renato Vieira Cacique e de Adelmo Carreiro – prefeito e vice-prefeito eleitos nas Eleições 2012 –, bem como decretar a inelegibilidade do ora recorrente, com fundamento nos arts. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90 e 41-A da Lei nº 9.504/97.

Foram interpostos recursos eleitorais por Renato Vieira Cacique e por Adelmo Carreiro, de cujo julgamento resultou o acórdão com a seguinte ementa (fls. 685-686):

Recurso eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral - AIJE. Eleições 2012. Abuso de poder político e econômico. Art. 22 da LC nº 64/90. Captação ilícita de sufrágio. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97.

Comprovação do uso da máquina administrativa municipal, por meio de concessão de gratificações a servidores da Prefeitura em troca de pedido de voto. Condenação. Cassação do registro e diploma do Prefeito e Vice Prefeitos, eleitos. Inelegibilidade em face do Prefeito. Realização de novas eleições. Art. 224 do Código Eleitoral.

Preliminar de ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário. Rejeição.

A relação jurídica de direito material e a legislação aplicável à causa de pedir da presente ação não determinam formação de litisconsórcio passivo necessário com o suposto agente público responsável por nomeações em gratificações a servidores da Prefeitura Municipal. O precedente jurisprudencial do TSE não detém força vinculante.

Mérito.

Abuso de poder econômico e dos meios de comunicação. Captação ilícita de sufrágio. Configurados. Uso da máquina administrativa municipal por meio de concessão de gratificações a servidores da Prefeitura em troca de pedido de voto. Conjunto probatório hígido e harmônico a revelar a prática dos ilícitos. Gravidade das condutas verificada. Nulidade de 50,27% dos votos válidos. Realização de novas eleições, nos termos dispostos no art. 224 do Código Eleitoral.

Recurso não provido.

Mantida a sentença que cassou o registro e diploma de Renato Vieira Cacique, Prefeito eleito, e Adeldo Amâncio Carreiro, Vice-Prefeito eleito, anulando os votos por eles recebidos, com realização de novas eleições, e que decretou a inelegibilidade em face do primeiro recorrido, nos termos dos art. 22, XIV, da LC nº 64/90 c.c. art. 41-A da Lei nº 9.504/97 e art. 224 do C.E., por abuso de poder político, econômico e captação ilícita de sufrágio.

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados por acórdão assim ementado (fl. 718):

Embargos de Declaração. Recurso eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral – AIJE. Eleições 2012.

Alegação de omissão no exame das provas. Intenção de rediscussão do mérito do recurso eleitoral. Impossibilidade em embargos declaratórios.

Embargos rejeitados.

Em face dos referidos acórdãos, foi interposto recurso especial eleitoral por Renato Vieira Cacique (fls. 727-749).

O Presidente do Tribunal a quo, por decisão às fls. 757-762, negou seguimento ao recurso especial.

Seguiu-se a interposição de agravo (fls. 765-785), ao qual o eminente Ministro João Otávio de Noronha, relator, deu provimento, a fim de admitir o recurso especial (fl. 814).

Na sessão de 30.9.2015, o eminente Ministro relator votou no sentido do parcial provimento do apelo, para afastar a captação ilícita de sufrágio e a inelegibilidade imposta ao recorrente, mas manteve a cassação do diploma, em face do abuso de poder, pelas seguintes razões:

a) a preliminar de ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário, embora plausível diante do tratamento já dispensado à hipótese de condutas vedadas, não pode ser acolhida porque, em consonância com o entendimento deste Tribunal, para a ação de investigação judicial eleitoral e eventual mudança de entendimento jurisprudencial, deve-se observar o princípio da segurança jurídica, implicitamente previsto no art. 16 da Constituição Federal, a fim de evitar-se indesejável casuísmo;

b) o responsável pela prática do suposto ilícito deveria ter sido citado, porquanto, no caso dos autos, o TRE/MG assentou que o prefeito e o vice-prefeito de Jampruca/MG foram meros beneficiários da conduta, mas uma nova orientação quanto à necessidade de observância do litisconsórcio só poderia ser aplicada a partir das Eleições 2016;

b) não procede a alegação de violação ao art. 275, I e II, do Código Eleitoral, uma vez que não há omissão e contradição do acórdão recorrido e as provas foram devidamente analisadas pela Corte de origem;

c) deve ser afastada a condenação pelo disposto no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, na medida em que não há como presumir que o recorrente tinha conhecimento do fato de que o secretário municipal de Fazenda estaria concedendo gratificações a inúmeros servidores públicos municipais em troca de votos e de apoio político;

d) subsiste a condenação do recorrente pela prática de abuso do poder político e econômico porque ficou configurado o uso da máquina administrativa municipal, mediante a crescente concessão de gratificações que ocorreu no decorrer do ano eleitoral, para a obtenção de votos e de apoio político que garantissem a sua reeleição;

e) a gravidade da conduta praticada pelo recorrente está evidenciada não apenas pelo uso político da máquina municipal, mas também pela diferença de dezoito votos entre o primeiro e o segundo colocados;

e) não poderia ser declarada a inelegibilidade do recorrente, porquanto este não praticou a conduta ilícita, tendo sido apenas beneficiário dela.

Ademais, o relator manifestou-se pela improcedência dos pedidos formulados no MS nº 370-82/MG e na AC nº 722-40/MG.

Pedi vista dos autos para melhor exame dos argumentos formulados pelo recorrente, em especial da questão preliminar exposta.

Da alegação de necessidade de formação do litisconsórcio passivo entre o autor da conduta e do candidato beneficiário no âmbito da AIJE

O prefeito eleito, ora recorrente, alega que o Tribunal Regional Eleitoral reputou desnecessária a presença na relação processual do agente público responsável pela conduta ilícita, *“qual seja o ilustre Secretário Municipal de Fazenda, que incontestavelmente determinou o pagamento das gratificações aos servidores municipais”* (fls. 734-735), divergindo de precedente desta Corte Superior no REspe nº 25.192, rel. Min. Cezar Peluso, de 17.10.2007.

Anoto que, no precedente invocado pelo recorrente (AgR-REspe nº 25.192, relator Ministro Cezar Peluso), ficou decidido que *“a validade do processo de ação de investigação judicial eleitoral, é imprescindível*

a citação do agente público responsável pela conduta vedada que beneficiou o candidato”.

E, nesse caso, “o TRE pronunciou a nulidade da representação, desde a notificação do candidato, por considerar imprescindível a inclusão do agente infrator no polo passivo da causa”, decisão que o Ministro Cezar Peluso considerou “irrepreensível”.

No recurso, tendo em vista o julgado apontado (que tratava de conduta vedada), os recorrentes defenderam a necessidade de extinção da AIJE (fl. 739). Nos memoriais entregues pelo advogado, sustentou-se que a inicial teria imputado a prática de conduta vedada e, portanto, essa não seria hipótese de mudança jurisprudencial e se justificaria a anulação dos atos decisórios com o retorno dos autos à origem, a fim de que o agente responsável integrasse a relação processual.

Em seu voto, o Ministro João Otávio de Noronha ressaltou que *“a procedência dos pedidos na presente ação de investigação judicial eleitoral teve como fundamento a suposta concessão de gratificações a inúmeros servidores públicos municipais em troca de votos mediante atuação direta do secretário de fazenda de Jampruca/MG (sem participação, portanto, do recorrente), motivo pelo qual se aduziu que o efetivo autor da conduta deveria ter cito [sic] citado para integrar a lide na qualidade de litisconsorte passivo necessário”.*

Consignou que o Tribunal mineiro rejeitou tal alegação, por entender que *“a relação jurídica de direito material e a legislação aplicável à causa de pedir da presente ação não determinam formação do referido litisconsórcio passivo necessário”*, o que reflete a atual jurisprudência deste Tribunal quanto ao tema.

Na linha dos precedentes citados no voto do eminente relator, a jurisprudência é no sentido de que *“o inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90 não exige a formação de litisconsórcio passivo necessário entre o representado e aqueles que contribuíram com a realização do abuso de poder. Nesse sentido: RO nº 722, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 20.8.2004”* (AgR-REspe nº 764-40, de minha relatoria, DJE de 10.4.2014).

Anoto que tal orientação no âmbito da ação de investigação judicial foi firmada muito anteriormente ao exame do tema (litisconsórcio passivo entre responsável e beneficiário) em face das condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 8.504/97. Nesse sentido: AgR-AI nº 1307-34, rel. Min. Marcelo Ribeiro, *DJE* de 25.4.2011; AgR-AI nº 11.834, rel. Min. Cármen Lúcia, *DJE* de 17.9.2010; AgR- AI nº 6.416, rel. Min. Gerardo Grossi, *DJ* de 5.12.2006.

Todavia, este Tribunal, notadamente a partir do julgamento do RO nº 1696-77, rel. Min. Arnaldo Versiani, *DJE* de 6.2.2012, passou a entender que, no âmbito da representação para apuração da conduta vedada do art. 73 da Lei nº 9.504/97, “o agente público, tido como responsável pela prática da conduta vedada, é litisconsorte passivo necessário em representação proposta contra os eventuais beneficiários”, orientação consolidada nesta Corte Superior (AgR-REspe nº 1135-29, rel. MIN. João Otávio de Noronha, *DJE* de 15.8.2014; AgR-REspe nº 363-33, rel. Min. Laurita Vaz, *DJE* de 5.8.2014).

No que tange a esse precedente, assinalou o Ministro João Otávio de Noronha em seu voto:

Segundo o i. Ministro Arnaldo Versiani, relator, essa conclusão decorre inicialmente da leitura dos §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei 9.504/97, os quais dispõem que o agente público responsável pela conduta vedada estará sujeito à sanção de multa. Nesse contexto, consignou Sua Excelência que, sendo expressa a previsão de sanção em desfavor do agente público, e não tendo os candidatos nada praticado, não haveria sentido em não citá-lo para compor o polo passivo da ação.

Acrescentou, ainda, que em hipóteses como essas o autor da conduta supostamente vedada não poderia sequer se defender dos fatos a ele imputados e que “ficaria o beneficiário [o candidato] na estranha posição de ter que defender a conduta, ou sustentar não ser ela vedada, apesar de não ser o responsável pela sua prática”.

Daí porque Sua Excelência entendeu que, no caso ora em exame, igualmente se aplicava tal orientação, pelo seguinte:

A meu ver, com as vênias dos que entenderem em sentido contrário, não há justificativa plausível para a distinção atualmente existente, qual seja, exigir-se nas representações por conduta vedada que o agente público seja citado e, noutro passo, não se ter essa mesma obrigatoriedade nas ações de investigação judicial eleitoral.

Enquanto os já citados §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei 9.504/97 prevêm multa ao agente público responsável pela conduta vedada, o inciso

XIV do art. 22 da LC 64/90 dispõe expressamente que “julgada procedente a representação, [...] o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes [...]”. Em outras palavras, assim como nos §§ 4º e 8º do art. 73 é fixada sanção ao autor do ilícito que não o candidato (vindo este a ser o mero beneficiário), no inciso XIV do art. 22 essa distinção também ocorre, estabelecendo-se sanção a quem comete o ilícito em benefício do postulante a cargo eletivo.

Acompanho o relator.

No campo das condutas vedadas, este Tribunal já concluiu pela necessidade de que o responsável e o beneficiário figurem simultaneamente no polo passivo da demanda, em face do disposto no art. 73, §§ 4º, 5º e 8º, da Lei nº 9.504/97¹², diante da compreensão de que não se poderia cogitar que apenas o favorecido com a conduta pudesse isoladamente ser demandado e punido, à revelia do autor do ato imputado.

Em face desse mesmo raciocínio, se o inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90¹³ prevê a declaração de inelegibilidade em relação àqueles que contribuíram para a prática do ato abusivo (responsáveis), não há como, então, cogitar que apenas o beneficiário possa figurar no polo passivo da relação processual na ação de investigação judicial eleitoral.

Ademais, cumpre lembrar que as hipóteses descritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 consubstanciam, conforme dispõe o *caput*, condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, que são espécies do gênero abuso do poder político a que se refere o art. 22 da LC nº 64/90, reforçando a necessidade de dar o mesmo tratamento a ambas as ações eleitorais.

¹² § 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do *caput* e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. [...]

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

¹³ XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

Nesse sentido:

Agravo Regimental. Recurso Ordinário. Representação eleitoral. Condutas vedadas. Lei nº 9.504/97, art. 73.

As condutas vedadas (Lei das Eleições, art. 73) constituem-se em espécie do gênero abuso de autoridade. Afastado este, considerados os mesmos fatos, resultam afastadas aquelas.

O fato considerado como conduta vedada (Lei das Eleições, art. 73) pode ser apreciado como abuso do poder de autoridade para gerar a inelegibilidade do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.

O abuso do poder de autoridade é condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República.

Agravo Regimental desprovido. Decisão mantida.

(AgR-RO nº 718, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 17.6.2005, grifo nosso.)

Ressalto, ainda, que a previsão legal das condutas vedadas (arts. 73 a 78 da Lei das Eleições), trazida no âmbito da Lei nº 9.504/97, decorreu da Emenda Constitucional nº 16/97, que passou a estabelecer a reeleição aos cargos do Poder Executivo para um período subsequente, daí porque o legislador, a despeito da anterior disciplina normativa do abuso de poder inserida na LC nº 64/90, enumerou condutas proibitivas em específico, a fim de obstar que agentes públicos pudessem utilizar indevidamente a Administração Pública para fins de favorecimento de candidaturas.

É evidente que a não inclusão de quem foi responsável pela prática de determinado ato no polo passivo da demanda caracteriza situação que dificulta a defesa daqueles que são apontados apenas como beneficiários. Por óbvio, o agente que praticou o ato tem maiores condições não apenas de defender a sua legalidade, mas principalmente de demonstrar as circunstâncias em que os fatos ocorreram, trazendo, inclusive, eventuais justificativas.

Nesse aspecto, para a correta aplicação do direito, é necessário privilegiar a verdade material, sem se descuidar do devido processo legal e da ampla defesa, com todos os recursos que lhe são inerentes.

Em outras palavras, se a acusação formulada contra determinado candidato é no sentido de que ele foi beneficiado por omissão incorrida ou ato praticado por terceiro, e havendo – como há – consequências jurídicas previstas na legislação que podem atingir quem praticou o ato¹⁴, tal terceiro deve ser obrigatoriamente incluído na lide – independentemente do tipo de ação – para que possa se defender e, se for o caso, arcar com as consequências de eventual condenação.

Assim, tal como o eminente relator, reconheço a necessidade de este Tribunal rever sua jurisprudência no que tange à necessidade de inclusão de quem pratica o abuso de poder no polo passivo das ações de investigação judicial eleitoral, pelas mesmas razões que impuseram a alteração do entendimento relativo às representações que tratam das condutas vedadas.

Aliás, de certa forma, chega a ser contraditório que se exija a citação do agente público na representação que apura conduta vedada e, quando os mesmos fatos são apurados pela ótica do abuso de poder, tal necessidade seja dispensada.

Não se pode olvidar que o abuso do poder político e econômico constitui o gênero e as condutas vedadas, a espécie. O tratamento processual dispensado à espécie não pode ser diverso daquele que incide na apuração do gênero.

No caso, dos autos, entretanto, tal entendimento não pode ser reconhecido.

Primeiramente, porque a nova orientação deve ser aplicada apenas a partir das Eleições de 2016, em observância ao princípio da segurança jurídica, implicitamente previsto no art. 16 da Constituição Federal. Nas palavras do eminente Ministro João Otávio: *“Conforme destacado recentemente pelo i. Ministro Gilmar Mendes, o mencionado princípio também deve incidir nas hipóteses de mudança jurisprudencial, de modo a evitar-se*

¹⁴ Aliás, a jurisprudência é no sentido de que *“deve ser feita distinção entre o autor da conduta abusiva e o mero beneficiário dela, para fins de imposição das sanções previstas no inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90. Caso o candidato seja apenas beneficiário da conduta, sem participação direta ou indireta nos fatos, cabe eventualmente somente a cassação do registro ou do diploma, já que ele não contribuiu com o ato”* (REspe nº 130-68, de minha relatoria, DJE de 4.9.2013).

indesejável casuísmo. Extrai-se da ementa do AgR-REspe 368-38/SC, julgado em 5/2/2015 e decidido por unanimidade de votos”.

Além disso, no caso dos autos, vê-se que o Tribunal *a quo* rejeitou a preliminar arguida e consignou que o secretário municipal era o agente público responsável direto pela concessão de gratificações aos servidores da Prefeitura Municipal de Jampruca/MG, fato que ensejou a procedência do pedido.

E o voto condutor do acórdão regional apontou *“não ser razoável a tese recursal, segundo o qual o então Prefeito, ora primeiro recorrente, desconhecia completamente todas as inúmeras gratificações concedidas aos servidores da Prefeitura, que seriam resolvidas isolada e diretamente pelo seu Secretário Municipal de Fazenda”* (fls. 691-692).

Realmente, ainda que o senhor Edson, secretário municipal, fosse notoriamente conhecido pelos servidores como responsável pelos benefícios (fl. 692), não há como desassociar estes do Poder Executivo, que era conduzido pelo prefeito, não sendo possível afirmar que ele não tivesse conhecimento dos fatos, razão pela qual a Corte de Origem afirmou, em relação ao prefeito, que *“restou evidente que agiu pela omissão”* (fl. 694) e consignou que ele e o secretário agiram *“ambos unidos pela fidúcia e pela responsabilidade in eligendo que recai sobre o prefeito, também destinatário do proveito político-eleitoral angariado”* (fl. 694).

Acompanho, assim, o eminente relator, tanto na sinalização da necessidade de ser alterada a jurisprudência desta Corte quanto na solução dada ao caso concreto, neste ponto.

Da ofensa ao art. 275, I e II, do Código Eleitoral

Alega-se ofensa ao art. 275, I e II, do Código Eleitoral, aos argumentos *“(1) de que o caráter contraprestativo das gratificações funcionais impede a vislumbrada incidência do art. 41-A, Lei nº 9.504/97 e (2) de que a referida norma não comporta interpretação extensiva ou ampliação analógica”* (fl. 731).

Todavia, no que tange ao ilícito do art. 41-A da Lei das Eleições, a Corte de origem assentou, no julgamento do recurso eleitoral, que a concessão de gratificações aos servidores *“foi atrelada ao pedido de votos para o primeiro recorrente, então candidato à reeleição a Prefeito”* (fl. 692), razão pela qual os pontos suscitados têm pertinência propriamente ao mérito do recurso.

Alega-se, ainda, omissão referente à análise de depoimentos e sobre os documentos que comprovariam que a concessão das gratificações ocorria desde o ano de 2011, *“segundo critérios como assiduidade, pontualidade, responsabilidade e eficiência no desempenho das funções”* (fl. 733).

No ponto, também acompanho o eminente relator, que, ao transcrever trecho do voto condutor da decisão regional quanto às provas consideradas relevantes para o deslinde da controvérsia (fls. 692-695), reputou não evidenciadas a omissão ou a contradição.

A respeito disso, ressalto que as circunstâncias de que eventuais gratificações teriam sido concedidas em anos anteriores e segundo critérios a serem cumpridos pelos servidores não afastariam, por si só, a configuração de eventual ilicitude ocorrida no ano eleitoral e noticiada no âmbito da ação de investigação judicial eleitoral.

Mérito

No mérito, o fato alusivo ao uso da máquina administrativa mediante a concessão de gratificações a servidores públicos municipais em troca de votos e apoio político durante o ano eleitoral ensejou a condenação do recorrente, prefeito eleito, e também do vice-prefeito, tanto por abuso do poder econômico e político (art. 22 da LC nº 64/90) quanto por captação ilícita de sufrágio (art. 41 da Lei nº 9.504/97).

Quanto à captação ilícita de sufrágio, igualmente acompanho o ilustre relator, quando afirma que *“não há [...] como presumir que o recorrente tinha conhecimento dessa conduta tal como praticada”*, porque o Tribunal mineiro reconheceu a cooptação de votos apenas em decorrência da suposta

anuência ou do conhecimento dos fatos, uma vez que o recorrente exercia o cargo de prefeito de Jampruca/MG à época.

Note-se que a ciência natural que o chefe do Poder Executivo tem sobre a concessão de benefícios não induz ou é suficiente à comprovação da prática da captação ilícita do sufrágio no momento da concessão da benesse.

Em outras palavras, a ciência sobre a concessão de benefícios aos funcionários públicos – que pode, como no presente caso, configurar abuso de poder – não é suficiente para demonstrar que o prefeito teria conhecimento do condicionamento de tal concessão à obtenção do voto ou com ela teria anuído, o que é essencial para a caracterização da prática de captação ilícita de sufrágio.

E, a respeito disso, considere-se que, *“na hipótese da infração descrita no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, cujas consequências jurídicas são graves, a prova do ilícito e da participação ou anuência do candidato deve ser precisa, contundente e irrefragável, como exige a jurisprudência deste Tribunal”* (AgR-AI nº 2120-84, de minha relatoria, DJE de 15.10.2014).

Com relação à prática de abuso do poder de autoridade decorrente do mesmo fato, o relator assinalou o seguinte, após transcrever o teor do acórdão recorrido: *“Como consignou a Corte Regional, entendo configurado o uso da máquina administrativa municipal, mediante a crescente concessão de gratificações no decorrer do ano eleitoral, com pedido de votos ao recorrente, conforme amplamente demonstrado no acórdão”*.

Do acórdão regional, extraem-se as seguintes premissas:

- a) conforme prova testemunhal produzida, o secretário atrelava a concessão das gratificações ao pedido de voto e apoio político ao prefeito, candidato à reeleição;
- b) uma das testemunhas afirmou que o próprio secretário a procurou e que a gratificação foi concedida sem estar precedida de relatório de produtividade ou avaliação funcional;

c) a prova documental demonstrou crescente concessão de gratificações na folha de pagamento dos servidores da Prefeitura de Jampruca/MG nos meses que antecederam a eleição;

d) a diferença de votos na eleição majoritária da localidade foi de apenas dezoito votos;

e) conforme trecho do parecer do Procurador Regional Eleitoral (adotado como razões de decidir), as gratificações eram 33 no mês de maio/2012, incrementando-se no decorrer dos meses seguintes e chegando a 80 em setembro/2012, diminuindo para 32 no mês de outubro/2012, e não havia justificativa plausível para tal quadro averiguado.

Diante desse contexto, para afastar a conclusão quanto à configuração do abuso de poder, inclusive no que tange ao reconhecimento da gravidade das circunstâncias, nos termos do art. 22, XVI, da LC nº 64/90, seria necessário o reexame de fatos e provas, vedado nesta instância especial, a teor das Súmulas 7/STJ e 279/STF.

É certo, todavia, como anotou o relator, que se afigura cabível apenas a cassação do registro dos candidatos eleitos, diante da condição de beneficiários, não sendo possível a declaração de inelegibilidade imposta ao recorrente.

Pelo exposto, **acompanho o eminente relator**, dando parcial provimento ao recurso especial para afastar o fundamento alusivo à captação ilícita de sufrágio e à declaração de inelegibilidade do recorrente, mantendo o reconhecimento do abuso do poder político e econômico e a consequente cassação dos diplomas.

De igual modo, **acompanho Sua Excelência quanto à improcedência dos pedidos formulados no MS nº 370-82 e na AC nº 722-40**, correlatos ao presente caso.



PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, peço
vista dos autos.



EXTRATO DA ATA

REspe nº 843-56.2012.6.13.0136/MG. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Recorrente: Renato Vieira Cacique (Advogados: João Batista de Oliveira Filho – OAB: 20180/MG e outros). Recorridos: Coligação Jampruca Voltada para o Futuro e outros (Advogados: Michel Saliba Oliveira – OAB: 24694/DF e outros).

AC nº 722-40.2014.6.00.0000/MG. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Autor: Renato Vieira Cacique (Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros). Ré: Coligação Jampruca Voltada para o Futuro. Réu: Mizael Cabral de Lira. Réu: José Eustáquio Dias Ferraz.

MS nº 370-82.2014.6.00.0000/MG. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Impetrante: Renato Vieira Cacique (Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros). Órgão coator: Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Litisconsortes passivos: Mizael Cabral de Lira e outros (Advogados: Giovana Cremasco Baracho – OAB: 128154/MG e outros).

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Henrique Neves da Silva acompanhando o relator, antecipou o pedido de vista o Ministro Luiz Fux.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 10.12.2015.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, cuida-se de recurso especial eleitoral interposto por Renato Vieira Cacique, prefeito eleito do Município de Jampruca/MG no pleito de 2012, contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais que, preliminarmente, rejeitou a alegação de ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário, e, no mérito, desproveu o recurso eleitoral, mantendo, assim, a decisão *a quo* que determinou a cassação do diploma do Recorrente e decretou sua inelegibilidade, em virtude de práticas de abuso do poder político e econômico, bem como de captação ilícita de sufrágio.

Na origem, a Coligação Jampruca Voltada para o Futuro, Mizael Cabral de Lira e José Eustáquio Dias Ferraz, segundos colocados no pleito majoritário, ajuizaram Ação de Investigação Judicial Eleitoral em face de Renato Vieira Cacique e de Adelmo Amâncio Carreiro – candidatos eleitos no prélio eleitoral de 2012, respectivamente, aos cargos de prefeito e de vice-prefeito do Município de Jampruca/MG.

O Juízo Eleitoral julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na inicial, a fim de cassar o diploma de Renato Vieira Cacique e de Adelmo Amâncio Carreiro e decretar a inelegibilidade do primeiro, com fundamento nos arts. 22, XIV, da LC nº 64/90 e 41-A da Lei nº 9.504/97.

Contra essa decisão foi manejado recurso eleitoral por Renato Vieira Cacique e Adelmo Amâncio Carreiro. O TRE/MG rejeitou a preliminar de ausência de formação de litisconsórcio passivo necessária suscitada pelo Recorrente, e, no mérito, desproveu o recurso, mantendo a sentença, nos termos da seguinte ementa (fls. 685-686):

Recurso eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral - AIJE. Eleições 2012. Abuso de poder político e econômico. Art. 22 da LC nº 64/90. Captação ilícita de sufrágio. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Comprovação do uso da máquina administrativa municipal, por meio de concessão de gratificações a servidores da Prefeitura em troca de pedido de voto. Condenação. Cassação do registro e diploma do Prefeito e Vice Prefeitos, eleitos. Inelegibilidade



em face do Prefeito. Realização de novas eleições. Art. 224 do Código Eleitoral.

Preliminar de ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário. Rejeição.

A relação jurídica de direito material e a legislação aplicável à causa de pedir da presente ação não determinam formação de litisconsórcio passivo necessário com o suposto agente público responsável por nomeações em gratificações a servidores da Prefeitura Municipal. O precedente jurisprudencial do TSE não detém força vinculante.

Mérito.

Abuso de poder econômico e dos meios de comunicação. Captação ilícita de sufrágio. Configurados. Uso da máquina administrativa municipal por meio de concessão de gratificações a servidores da Prefeitura em troca de pedido de voto. Conjunto probatório hígido e harmônico a revelar a prática dos ilícitos. Gravidade das condutas verificada. Nulidade de 50,27% dos votos válidos. Realização de novas eleições, nos termos dispostos no art. 224 do Código Eleitoral.

Recurso não provido.

Mantida a sentença que cassou o registro e diploma de Renato Vieira Cacique, Prefeito eleito, e Adelmo Amâncio Carreiro, Vice-Prefeito eleito, anulando os votos por eles recebidos, com realização de novas eleições, e que decretou a inelegibilidade em face do primeiro recorrido, nos termos dos art. 22, XIV, da LC nº 64/90 c.c. art. 41-A da Lei nº 9.504/97 e art. 224 do C.E., por abuso de poder político, econômico e captação ilícita de sufrágio.

Renato Vieira Cacique opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados (fls. 718-721).

Sobreveio, então, a interposição do recurso especial eleitoral, com arrimo no art. 276, I, a e b, do Código Eleitoral, no qual Renato Vieira Cacique apontou violação ao art. 275, I e II, do Código Eleitoral, alegando persistirem as omissões no acórdão integrativo quanto “à apreciação de matérias indispensáveis à demonstração da atipicidade da conduta e, em particular, da fragilidade do acervo probatório que sustentou a condenação dos investigados” (fls. 731).

Nesse contexto, asseverou que: (i) “não restaram examinadas as alegações (1) de que o caráter contraprestativo das gratificações funcionais impede a vislumbrada incidência do art. 41-A, Lei nº 9.504/97 e (2) de que a referida norma legal não comporta interpretação extensiva ou ampliação analógica” (fls. 731); (ii) “impunha-se necessária a integração do julgado e a

apreciação fundamentada do relato prestado pela [...] testemunha [Carlos Roberto Ferreira] – ainda que para desqualificar sua idoneidade, com a necessária indicação dos aspectos fáticos e jurídicos que lhe retiram eficácia probatória” (fls. 732); e (iii) “subsistiu nos acórdãos omissão quanto a fato incontroverso registrado no parecer do órgão ministerial de primeira instância [...] e quanto aos relatórios de fls. 211/228, documentos públicos (art. 364, do CPC) nos quais o desempenho dos agentes públicos beneficiados foi avaliado segundo critérios como assiduidade, pontualidade, responsabilidade e eficiência no desempenho das funções” (fls. 733).

Além disso, alegou que “a ausência, no polo passivo, do agente público expressamente apontado pelo acórdão regional como responsável pela prática administrativa irregular enquadrada no art. 41-A, Lei nº 9.504/97 (captação ilícita de sufrágio) e no art. 22, XIV, LC 64/90 (abuso de poder político/econômico) – qual seja, o ilustre Secretário Municipal de Fazenda, que incontroversamente determinou o pagamento das gratificações aos servidores municipais – é suficiente, por si só, para conduzir à extinção da AIJE, sem julgamento de mérito” (fls. 734-735).

Após, aduziu a ocorrência de dissídio jurisprudencial, firme no argumento de que “a conclusão do TRE/MG diverge de precedente específico (REspe nº 25.192/PB, Min. Cezar Peluso, DJU 17.10.2007) no qual esse C. Tribunal Superior Eleitoral [...] afirmou a obrigatoriedade da formação de litisconsórcio passivo necessário também em sede de AIJE na qual se imputa a prática de captação ilícita de sufrágio e abuso de poder” (fls. 736).

Prosseguiu sustentando que, “caracterizado o litisconsórcio passivo necessário e uma vez que o prazo decadencial para a propositura da AIJE está consumado, a hipótese é de extinção do processo, na linha dos precedentes desse Tribunal Superior Eleitoral” (fls. 740).

Apontou, ainda, ultraje aos arts. 41-A da Lei nº 9.504/97 e 22, XIV, da LC nº 64/90.

Afirmou que, “estando consignados no acórdão recorrido os fatos e fundamentos que o sustentam, é possível, na via do especial, proceder à sua qualificação jurídica” (fls. 742).

Em seguida, asseverou que *“a mais superficial leitura dos acórdãos regionais é suficiente para se verificar que a procedência do pedido se ampara em presunções, seja com relação à ciência prévia do candidato [...], seja com relação à potencialidade lesiva da conduta”* (fls. 742).

Argumentou que *“a simples indicação da quantidade de gratificações concedidas (fls. 696) não basta para caracterização do abuso de poder”* (fls. 745) e que não se admite a imposição de graves sanções jurídicas com base em análises meramente conjecturais e abstratas (fls. 746).

Defendeu que *“a aplicação do art. 41-A, Lei 9.504/97 [...] é equivocada, porquanto a Administração Pública (e não candidato, até mesmo porque, repita-se, o Secretário da Fazenda concedia as verbas) com fundamento incontroverso em lei (Estatuto dos Servidores Municipais) remunerou servidores públicos (e não eleitor) em razão de sua posição funcional (ausência de fim de obter voto)”* (fls. 747-748).

Por fim, afirmou que *“a condição de beneficiário da conduta ilícita não autoriza a imposição de inelegibilidade”* (fls. 748).

Pleiteou o conhecimento e provimento do recurso especial, a fim de que fosse anulado o julgamento dos embargos de declaração. Sucessivamente, pugnou (i) pela extinção do feito sem julgamento do mérito; (ii) pela improcedência dos pedidos veiculados na inicial, afastando-se todas as sanções impostas ao Recorrente; e (iii) pelo afastamento da inelegibilidade, caso mantida a cassação do registro/diploma.

O Presidente do Tribunal de origem negou seguimento ao recurso especial (fls. 757-762).

Seguiu-se a interposição de agravo (fls. 765-785) e das respectivas contrarrazões (fls. 790-796).

A Procuradoria-Geral Eleitoral manifestou-se pelo desprovimento do agravo (fls. 807-812).

A fls. 814, o eminente Relator, Ministro João Otávio de Noronha, deu provimento ao agravo, a fim de admitir o recurso especial,

determinando a intimação da parte contrária para apresentação de contrarrazões, cujo prazo transcorreu *in albis* (fls. 821).

Foram apensados ao processo os autos da AC nº 722-40.2014.6.00.0000 e do MS nº 370-82.2014.6.00.0000 (fls. 822).

Na sessão nº 89/2015, realizada em 30.9.2015, o Ministro Relator votou no sentido do parcial provimento do recurso especial, **para afastar a captação ilícita de sufrágio e a inelegibilidade imposta ao Recorrente, mantendo, todavia, a cassação do diploma em virtude do abuso do poder político e econômico.** Por conseguinte, julgou improcedentes os pedidos formulados no MS nº 370-82/MG e na AC nº 722-40/MG.

Preliminarmente, rejeitou a alegação de necessidade de formação do litisconsórcio passivo necessário, não obstante tenha aquiescido que inexistente justificativa plausível para a distinção estabelecida na atual jurisprudência quanto à exigência de que o agente público seja citado nas representações por conduta vedada, sem que haja similar obrigatoriedade nas ações de investigação judicial eleitoral. Contudo, entendeu que aludida modificação deveria ser aplicada para as eleições de 2016, em observância ao princípio da segurança jurídica, *ex vi* do art. 16 da CRFB/88¹⁵.

Assentou, ainda, a inexistência da alegada afronta ao art. 275, I e II, do Código Eleitoral, visto que inexistem omissão e contradição no acórdão recorrido, além de o conjunto fático-probatório ter sido devidamente examinado pela Corte de origem.

Quanto à questão de fundo, consignou que a condenação pela prática de captação ilícita de sufrágio deve ser afastada, na medida em que não restou efetivamente comprovado o conhecimento do fato de que o Secretário Municipal de Fazenda estaria concedendo gratificações a inúmeros servidores públicos municipais em troca de votos e de apoio político, não podendo essa circunstância ser presumida, consoante orientação jurisprudencial desta Corte.

¹⁵ Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Por outro lado, pontuou ser inequívoco nos autos que o Secretário Municipal de Fazenda de Jampruca/MG utilizou a máquina administrativa municipal, mediante a crescente concessão de gratificações a inúmeros servidores públicos, em troca de votos e apoio político ao Recorrente durante o ano eleitoral, razão pela qual manteve a condenação de Renato Vieira Cacique pela prática de abuso do poder político e econômico.

Registrou, ainda, que a gravidade da conduta praticada pelo Recorrente – pressuposto do art. 22, XVI, da LC nº 64/90¹⁶ – está evidenciada não apenas pelo uso político da máquina municipal, mas também pela diferença de dezoito votos entre o primeiro e o segundo colocados.

Além disso, assentou que a inversão do julgado do Tribunal *a quo*, quanto à configuração do abuso de poder e à gravidade das circunstâncias, reclamaria a reincursão sobre o conjunto fático-probatório dos autos, o que é incabível na via estreita do recurso especial, *ex vi* das Súmulas nº 7/STJ e nº 279/STF.

Por fim, considerando a jurisprudência do TSE, segundo a qual a inelegibilidade possui natureza personalíssima, afastou sua incidência no caso concreto, sob o fundamento de que o Recorrente não praticou a conduta ilícita, tendo sido apenas beneficiário dela.

Após o voto do Relator, pediu vista o Ministro Henrique Neves.

Na sessão nº 118/2015, realizada em 10.12.2015, o Ministro Henrique Neves acompanhou inteiramente o voto do Ministro Relator, para dar provimento ao recurso especial, a fim de afastar o fundamento alusivo à captação ilícita de sufrágio e à declaração de inelegibilidade do Recorrente, mantendo o reconhecimento do abuso do poder político e econômico e a consequente cassação do diploma.

De igual modo, acompanhou o voto do Relator quanto à improcedência dos pedidos formulados na AC nº 722-40.2014.6.00.0000 e no MS nº 370-82.2014.6.00.0000 apensados aos autos.

¹⁶ Art. 22. [omissis]

[...]

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

Na sequência, pedi vista dos autos para melhor exame da controvérsia.

Amadurecidas minhas reflexões, passo à análise do caso.

I. Preliminares


I.1 Da necessidade de formação do litisconsórcio passivo entre o autor da conduta e do candidato beneficiário no âmbito da AIJE

Acompanho os eminentes Ministros que me antecederam, João Otávio de Noronha (relator) e Henrique Neves, acerca da rejeição da preliminar de formação de litisconsórcio passivo necessário entre o responsável pela prática da conduta reputada como ilícita e o candidato beneficiário da conduta.

Justamente por que se trata de viragem jurisprudencial, não obstante o acerto do novel posicionamento sinalizado (no sentido de admitir a formação de litisconsórcio passivo), o art. 16 da Lei Fundamental desautoriza a mudança de entendimento, até então remansoso, no mesmo pleito. Para as eleições de 2016, revela-se imperiosa a mudança, assim penso.

De fato, a exegese que melhor prestigia o cânone da ampla defesa e do contraditório do suposto beneficiário da conduta ilícita é aquela que coloca, no polo passivo da demanda, o agente e aqueles que contribuíram com a realização do abuso de poder (responsável). Captando com invulgar felicidade o ponto, o Ministro Henrique Neves, em seu voto-vista, consignou que, *“se a acusação formulada contra determinado candidato é no sentido de que ele foi beneficiado por omissão incorrida ou ato praticado por terceiro, e havendo – como há – consequências jurídicas previstas na legislação que podem atingir quem praticou o ato, tal terceiro deve ser obrigatoriamente incluído na lide – independentemente do tipo de ação – para que possa se defender e, se for o caso, arcar com as consequências de eventual condenação.”*

Ademais, aludido entendimento, se eventualmente encampado pela Corte, emprestará maior racionalidade jurídico-processual às apurações



dos ilícitos eleitorais. Deveras, pela jurisprudência iterativa desta Corte, nos feitos alusivos às condutas vedadas, há a formação de litisconsórcio passivo necessário entre o responsável e o favorecido, *ex vi* do art. 73, §§ 4º, 5º e 8º, da Lei nº 9.504/97¹⁷. O raciocínio subjacente a este posicionamento – correto, a meu sentir – é o de que ambos, responsável pela ilicitude e o beneficiário, devem ser, igualmente, demandados e, eventualmente, responsabilizados, pela ilicitude. Assim, desafia a lógica jurídica compreender a relação processual, em AIJE, de forma diversa, notadamente porque existe, como bem pontuado pelo Ministro Henrique Neves, uma relação de gênero (no abuso de poder econômico e político) e espécie (condutas vedadas).

Mais: o próprio art. 22, XIV, do Estatuto das Inelegibilidades, traz, expressamente, em seu bojo, uma consequência jurídica pelo reconhecimento da prática abusiva: a restrição ao exercício do *ius honorum* em relação àqueles que contribuíram para a prática do ato abusivo (responsáveis), circunstância que milita em favor da evolução do entendimento atual da Corte.

Acompanho, no ponto, a solução engendrada pelos votos que me antecederam.

I. 2. Da inexistência de ultraje ao art. 275, I e II, do Código Eleitoral

De igual modo, rejeito a alegação de ultraje ao art. 275, I e II, do Código Eleitoral. A uma, porque o Tribunal *a quo* expressamente consignou que à concessão de gratificações a servidores seguiu-se o pedido explícito de votos ao primeiro Recorrente, então candidato a Prefeito (fls. 692). A duas, porque o aresto hostilizado enfrentou, e expressamente afastou, a fls. 692-695, consoante bem destacado no voto do Ministro Relator, a alegação segundo a qual os depoimentos e documentos evidenciariam que a concessão das gratificações ocorria desde o ano de 2011, “segundo critérios como assiduidade, pontualidade, responsabilidade e eficiência no desempenho das funções” (fls. 733). Neste pormenor, oportuno o registro do Ministro Henrique

¹⁷ § 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do *caput* e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. [...]

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

Neves, em seu voto-vista, quando afirma, precisamente, que “*as circunstâncias de que eventuais gratificações teriam sido concedidas em anos anteriores e segundo critérios a serem cumpridos pelos servidores não afastariam, por si só, a configuração de eventual ilicitude ocorrida no ano eleitoral e noticiada no âmbito da ação de investigação judicial eleitoral*”.

II. Do mérito

No mérito, a *quaestio iuris* debatida no presente recurso especial eleitoral cinge-se a analisar se a conduta imputada ao Recorrente (*i.e.*, a utilização da máquina administrativa mediante a concessão de gratificações a servidores públicos municipais em troca de votos e apoio político durante o ano eleitoral) qualifica-se juridicamente como captação ilícita de sufrágio, *ex vi* do art. 41 da Lei nº 9.504/97, e como abuso de poder econômico e político, a teor do art. 22 da LC nº 64/90.

Examino, na sequência, se o eventual enquadramento jurídico das condutas se revela correto, ou não, à luz da moldura fática delineada pelo acórdão vergastado.

Como é sabido, enquanto modalidade de ilícito eleitoral, a **captação ilícita de sufrágio** se aperfeiçoa com a conjugação de três elementos: *(i)* a realização de quaisquer das condutas típicas do art. 41-A (*i.e.*, doar, oferecer, prometer ou entregar bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza a eleitor, bem como praticar violência ou grave ameaça ao eleitor); *(ii)* o dolo específico de agir, consubstanciado na obtenção de voto do eleitor; e, por fim, *(iii)* a ocorrência do fato durante o período eleitoral (GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, p. 520).

Além desses requisitos, é preciso que haja a comprovação do envolvimento, expresso ou tácito, do candidato na captação ilícita, consubstanciado na sua participação, conhecimento ou mera aquiescência da ilicitude. Neste mesmo sentido é a jurisprudência iterativa da Corte:

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. ELEIÇÃO 2006. DEPUTADA ESTADUAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. FRAGILIDADE DO ACERVO PROBATÓRIO. PROVIMENTO.

1. No caso concreto, o conjunto probatório dos autos é insuficiente para comprovar que a candidata praticou ou anuiu à prática do ilícito descrito no art. 41-A da Lei nº 9.504/97.
2. Caso a conduta seja praticada por terceiros, exige-se, para a configuração da captação ilícita de sufrágio, que o candidato tenha conhecimento do fato e que com ele compactue.
3. Consoante já decidiu esta Corte, para a responsabilização do candidato, não basta a mera presunção desse conhecimento, que, na espécie, vem baseada, apenas e tão somente, no vínculo de parentesco por afinidade existente entre o suposto mandante e a recorrente.
4. A representação fundada no art. 41-A da Lei das Eleições estabelece as penalidades de multa e cassação do registro ou do diploma. A inelegibilidade, nesse caso, é consequência automática da condenação, mas somente será capaz de produzir efeitos concretos em eventual e superveniente processo de registro de candidatura.
5. Recurso ordinário provido para afastar as sanções de multa e de inelegibilidade impostas à recorrente pela instância regional.

(RO nº 717793/MT, Rel. Min. Dias Toffoli, *DJe* de 24.4.2014); e

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AIJE. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. NÃO CONFIGURAÇÃO. ACERVO PROBATÓRIO INCOERENTE E INSUFICIENTE. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO.

1. A Corte Regional, instância soberana na apreciação dos fatos e provas, concluiu pela inexistência de elementos suficientemente verossímeis, fortes e concatenados para caracterizar o ilícito previsto no art. 41-A da Lei nº 9.504/97.
2. As premissas fáticas delineadas no acórdão regional não são suficientes para que esta Corte afaste a conclusão do Tribunal de origem sem incidir no óbice das Súmulas nºs 7/STJ e 279/STF.
3. Para a configuração da captação ilícita de sufrágio, é necessária a presença de prova robusta e inconteste, além da comprovação da participação direta ou indireta do candidato nos fatos tidos por ilegais, bem como da benesse ter sido ofertada em troca de votos. Precedentes.

4. Agravo regimental desprovido.

(AgR-AI nº 1145374/MG, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, *DJe* de 17.10.2011).

Ademais, a jurisprudência deste Tribunal pressupõe a existência de provas robustas e incontestes para a configuração do ilícito descrito no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, não podendo, bem por isso, encontrar-se a pretensão ancorada em frágeis ilações ou mesmo em presunções, nomeadamente em virtude da gravidade das sanções nele

cominadas (i.e., cassação do registro ou do diploma, a imposição de multa e, reflexamente, a inelegibilidade do infrator, nos termos do art. 1º, I, j, da LC nº 64/90). Confirmam-se os seguintes precedentes:

RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ELEIÇÕES 2008. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. PROVA ROBUSTA. AUSÊNCIA. APREENSÃO DO MATERIAL INDICATIVO DA PRÁTICA ILÍCITA. CONSUMAÇÃO DA CONDUTA. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSOS PROVIDOS.

1. A potencialidade lesiva da conduta, necessária em sede de AIME, não foi aferida pelo Tribunal de origem, não obstante a oposição de embargos de declaração.

2. Nos termos do art. 249, § 2º, do CPC, a nulidade não será pronunciada nem o ato processual repetido se possível o julgamento do mérito a favor da parte a quem aproveite a declaração da nulidade.

3. A aplicação da penalidade por captação ilícita de sufrágio, dada sua gravidade, deve assentar-se em provas robustas. Precedentes [Grifo nosso].

4. Interrompidos os atos preparatórios de uma possível captação de votos, não há falar em efetiva consumação da conduta.

5. Recursos especiais providos.

(REspe nº 9582854-18/CE, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 3.11.2011); e

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. VEREADOR. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41-A DA LEI 9.504/97. PROVA ROBUSTA. AUSÊNCIA. ÔNUS DA PROVA. AUTOR. INVERSÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Segundo jurisprudência do TSE, a condenação pela prática de captação ilícita de sufrágio pressupõe a existência de prova robusta acerca da ocorrência do ilícito, o que não aconteceu nos autos. Precedentes [Grifo nosso]

2. Na espécie, os agravados foram condenados pela prática de captação ilícita de sufrágio pelo fato de terem sido encontrados em suas residências cadernos com dados de eleitores e supostas benesses que seriam entregues aos eleitores. Todavia, de acordo com os fatos descritos no acórdão, as testemunhas ouvidas em juízo não confirmaram a ocorrência do ilícito, não havendo nenhum outro indício de que tenha sido praticado algum dos núcleos do art. 41-A da Lei 9.504/97, razão pela qual se infere que os agravados foram condenados por mera presunção, o que não é admitido pela jurisprudência desta c. Corte.

3. De acordo com o art. 333, I, do CPC, o ônus da prova incumbe a quem alega o fato. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem inverteu indevidamente o *onus probandi* ao considerar que os

representados não lograram êxito em apresentar provas de que não captaram votos de maneira ilícita.

4. Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 9581529-67/CE, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe de 10.4.2012).

In casu, rejeito, diante dessas premissas teóricas assentadas e na esteira dos votos que me antecederam, a caracterização de captação ilícita de sufrágio. É que a condenação do Recorrente pela prática do ilícito encartado no art. 41-A da Lei das Eleições se ancorou apenas e tão somente em presunções e ilações de que o Prefeito, ora Recorrente, detinha conhecimento da concessão das gratificações aos servidores.

Deveras, o TRE mineiro não logrou demonstrar, de forma analítica e contundente, a inequívoca ciência do Prefeito da circunstância de que, em contrapartida ao aumento na remuneração dos servidores, havia o pedido de votos. E, consoante afirmado algures, a inexistência de provas, incontestas e irrefragáveis, impõe a descaracterização de eventual prática de captação ilícita de sufrágio, notadamente em virtude das gravosas sanções dela decorrentes. Ausente no arcabouço fático-probatório o liame entre a conduta ilícita (*i.e.*, compra de votos) e o agente político, descabe imputar a este a prática do ilícito eleitoral. Este é o entendimento deste Tribunal Superior:

ACÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CANDIDATOS A PREFEITO E VICE-PREFEITO. CONDUTA VEDADA, CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO E ABUSO DE PODER. DECISÃO REGIONAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. REEXAME IMPOSSIBILIDADE.

1. A Corte Regional Eleitoral, após detida análise da prova dos autos, entendeu, à unanimidade, não comprovados os ilícitos eleitorais imputados no âmbito de ação de investigação judicial eleitoral, conclusão que para ser revista exigiria o reexame de fatos e provas, vedado nesta instância especial (Súmulas 7 do STJ e 279 do STF).

2. Na hipótese da infração descrita no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, cujas consequências jurídicas são graves, a prova do ilícito e da participação ou anuência do candidato deve ser precisa, contundente e irrefragável, como exige a jurisprudência deste Tribunal. [Grifei]

3. A regra do art. 41 da Lei nº 9.504/97 destina-se aos candidatos, ainda que se admita a sua participação indireta ou anuência quanto à captação ilícita de sufrágio. Não há como, entretanto, aplicá-la em

relação a quem não é candidato, sem prejuízo de apuração do fato em outra seara. Precedentes: REspe nº 39364-58, Min. Cármen Lúcia, *DJE* de 3.2.2014; AG nº 5881, Min. Cezar Peluso, *DJE* 22.6.2007; AI nº 11453-74, Min. Marcelo Ribeiro, *DJE* 17.10.2011.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-AI nº 212-84/SE, Rel. Min. Henrique Neves, *DJe* de 15.10.2014).

Por outro lado, assento estar caracterizada a prática de abuso de poder político e econômico, nos termos do art. 22 do Estatuto das Inelegibilidades. Isso porque a moldura fática delimitada no aresto regional elide quaisquer dúvidas de que houve a utilização da máquina administrativa municipal, mediante a crescente concessão de gratificações no decorrer do ano eleitoral, com pedido de votos ao Recorrente.

Com efeito, corroboram as conclusões a que chegou a Corte Regional Eleitoral mineira as provas testemunhais que assentaram (i) que o secretário condicionava a concessão de gratificações à obtenção futura de votos e (ii) que houve a concessão da benesse sem os relatórios de produtividade. Ademais, consta prova documental que comprova a elevada concessão de gratificações em período próximo ao eleitoral. Todas essas evidências, somadas ao fato da reduzida diferença de votos entre o Prefeito eleito e o 2º colocado (*i.e.*, de 18 votos), demonstram que a utilização da máquina administrativa ostentou gravidade suficiente para vulnerar os cânones mais caros do prélio eleitoral, como a igualdade de chances, a higidez, a normalidade e a legitimidade das eleições.

Não obstante isso, e como bem anotado nos votos que me sucederam, apenas a cassação do registro dos candidatos eleitos se revela cabível – enquanto beneficiários, e não responsáveis pela prática do ilícito –, circunstância que afasta a declaração de inelegibilidade imposta ao Recorrente.

Ex positis, acompanho *in totum* o eminente relator e o Ministro Henrique Neves, para dar **parcial provimento** ao recurso especial, e, em consequência, **manter o reconhecimento do abuso do poder político e econômico e a consequente cassação dos diplomas**, afastando a

caracterização da captação ilícita de sufrágio e a declaração de inelegibilidade do Recorrente.

Por fim, rejeito os pedidos deduzidos no MS nº 370-82 e na AC nº 722-40, ambos atrelados ao presente apelo nobre.

É como voto.

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA: Senhor Presidente, eu só tenho uma indagação a fazer, porque no voto do Ministro João Otávio de Noronha é proposta mudança de jurisprudência para o pleito de 2016. Quero saber se isso...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Eis o que consta do item 1 de minha ementa:

1. A “viragem jurisprudencial” relativa à necessidade de formação de litisconsórcio passivo necessário entre o responsável pela prática ilícita e o candidato beneficiário da conduta nas ações de investigação judicial eleitoral não se aplica aos casos atinentes ao prélio eleitoral de 2012. É que o art. 16 da Lei Fundamental desautoriza a mudança de entendimento, até então remansoso, no mesmo pleito. Para as eleições de 2016, revela-se imperiosa a mudança.

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA: O Ministro João Otávio de Noronha, em seu voto, propôs a mudança da jurisprudência para o pleito de 2016. Iremos deliberar nesse sentido?

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Se Vossa Excelência me permite, o Ministro João Otávio de Noronha realmente fez essa proposta, mas a nossa jurisprudência em relação à Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE – era no sentido de que não precisava chamar para o polo passivo o agente público que cometeu algum abuso. Era possível a ação apenas com o candidato beneficiário.

Em relação às representações do art. 96 da Lei nº 9.504/97, por conduta vedada, que também correm pelo art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, a jurisprudência se formou no sentido de que, como se trata de conduta do agente público, é necessário o litisconsórcio passivo entre o agente público e o candidato. Afinal, se se acusa alguém de utilizar a máquina pública, o responsável por essa utilização tem de vir a juízo para se defender.

O advogado até apresentou memorial apontando precedente do Ministro Cezar Peluso, de 2007, no sentido de que na AIJE seria também dessa forma. Realmente, há um precedente muito longínquo, mas o que se formou para as eleições passadas foi que na AIJE, quando se tratava de abuso, não era necessário a formação de litisconsórcio.

O Ministro João Otávio propôs a mudança desse entendimento e eu o acompanhei – parece que o Ministro Luiz Fux também acompanhou nesse sentido –, isto é, se houve acusação por alguém ter praticado o abuso, esse alguém tem de ser chamado ao processo. Da mesma forma, a mesma jurisprudência que nos levou a estabelecer isso para a espécie “conduta vedada”, deve ser utilizada para o gênero “abuso de poder político”.

O ponto a que Vossa Excelência se referiu é importantíssimo, porque ficaria sinalizado, principalmente aos advogados, que, a partir das eleições 2016, as ações de investigação judicial eleitoral que apontem a prática de abuso de poder político devem ser propostas contra os candidatos beneficiados e também contra os agentes públicos envolvidos nos fatos narrados na inicial.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Foi o que consignei no item 1.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Esse precedente é importantíssimo para sinalizarmos, porque, diferentemente do que ocorre no processo civil, o prazo decadencial para as principais ações eleitorais, AIME e AIJE, se o requerente não indicar a parte, a ação será extinta sem julgamento de mérito.



Então, para as eleições de 2016, é importante ficar claro essa mudança de jurisprudência, porque se a ação for proposta e não for chamado a integrar a lide o litisconsórcio passivo necessário, nesses casos, a ação poderá vir a ser extinta sem julgamento de mérito.

Portanto, é necessário sinalizarmos essa mudança jurisprudencial.

A handwritten signature in black ink, located in the right margin of the page. The signature is stylized and appears to consist of several overlapping loops and lines.

EXTRATO DA ATA

REspe nº 843-56.2012.6.13.0136/MG. Relator originário: Ministro João Otávio de Noronha. Redator para o acórdão: Henrique Neves da Silva. Recorrente: Renato Vieira Cacique (Advogados: João Batista de Oliveira Filho – OAB: 20180/MG e outros). Recorridos: Coligação Jampruca Voltada para o Futuro e outros (Advogados: Michel Saliba Oliveira – OAB: 24694/DF e outros).

AC nº 722-40.2014.6.00.0000/MG. Relator originário: Ministro João Otávio de Noronha. Redator para o acórdão: Henrique Neves da Silva. Autor: Renato Vieira Cacique (Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros). Ré: Coligação Jampruca Voltada para o Futuro. Réu: Mizael Cabral de Lira. Réu: José Eustáquio Dias Ferraz.

MS nº 370-82.2014.6.00.0000/MG. Relator originário: Ministro João Otávio de Noronha. Redator para o acórdão: Henrique Neves da Silva. Impetrante: Renato Vieira Cacique (Advogados: André Dutra Dórea Ávila da Silva – OAB: 24383/DF e outros). Órgão coator: Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Litisconsortes passivos: Mizael Cabral de Lira e outros (Advogados: Giovana Cremasco Baracho – OAB: 128154/MG e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso para afastar a prática de captação ilícita de sufrágio e a inelegibilidade imposta ao recorrente, mantendo, contudo, a cassação do diploma por abuso do poder político e econômico e rejeitar os pedidos formulados na AC nº 722-40 e MS nº 370-82, nos termos do voto do relator. Redigirá o acórdão o Ministro Henrique Neves da Silva.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 21.6.2016. *

* Sem revisão das notas de julgamento do Ministro Luiz Fux e da Ministra Luciana Lóssio.