



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 286-41.
2016.6.13.0197 – CLASSE 32 – SÃO FRANCISCO DE PAULA –
MINAS GERAIS**

Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Agravante: Ministério Público Eleitoral

Agravado: Mériton Balduino Alves

Advogados: Michel Saliba Oliveira – OAB: 24694/DF e outros

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEFERIMENTO. CANDIDATO A PREFEITO. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. MEMBRO CONSELHO MUNICIPAL. EQUIPARAÇÃO SERVIDOR PÚBLICO. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA L DO INCISO II DO ART. 1º DA LC Nº 64/90. NÃO INCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO.

1. No presente caso não se encontram presentes as condições e requisitos necessários para incidir a inelegibilidade pela inobservância do prazo para a desincompatibilização.
2. Esta Corte vem decidindo pela necessidade de desincompatibilização, no prazo de 3 (três) meses antes do pleito, de membros de Conselho Municipal, equiparando-os à categoria de servidor público.
3. A analogia que se faz ao texto da lei não pode servir como regra geral, principalmente em função de se tratar de norma restritiva de direito. Para que se possa dar maior alcance a um dispositivo legal, se faz mister que se extraia o sentido da norma mediante os próprios elementos por ela fornecidos, aplicando-o, se assim se mostrar apropriado, ao caso concreto.
4. As causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, a fim de que não alcancem situações não contempladas pela norma e para que se evite "a criação de restrição de direitos políticos sob fundamentos frágeis e inseguros, como a possibilidade de dispensar determinado requisito da causa de inelegibilidade, ofensiva à dogmática de proteção dos direitos

fundamentais” (RO nº 448-53, Rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS de 27.11.2014 – grifei).

5. As regras que prevêm a inelegibilidade não podem sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva, desconsiderando as peculiaridades e a situação real do cidadão, segundo a materialidade do caso analisado, sob pena de obstruir o seu direito constitucional de lançar-se na disputa do certame eleitoral. O instituto da desincompatibilização encontra supedâneo na garantia da isonomia entre os candidatos na disputa das eleições.

6. Na espécie, o candidato sagrou-se vencedor da disputa pelo cargo de Chefe do Executivo do Município de São Francisco de Paula/MG, com 56,92% dos votos válidos, concorrendo, inclusive, com o então Prefeito, o qual era candidato à reeleição.

7. Não restou evidenciado que a alegada ausência de desincompatibilização no prazo legal, ultrapassada em apenas dois dias (4.7.2016) o seu limite, contribuiu de alguma forma para o sucesso do agravado no pleito, tampouco que tenha ele se valido do cargo ou da Administração Pública em proveito da sua candidatura.

8. Cabe ao julgador verificar se a norma jurídica atingiu sua finalidade, o que se faz possível aplicando-se o ordenamento jurídico a cada caso, segundo suas peculiaridades. A capacidade eleitoral passiva é direito fundamental que deve ser resguardado, não podendo ser ela afastada, efetivamente, sob o manto de uma indevida interpretação por analogia, ao equiparar a função do agravado a de um servidor público ordinário, desconsiderando particularidades apresentadas na espécie.

9. Agravo regimental desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Brasília, 29 de junho de 2017.


MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, cuida-se de agravo regimental interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra decisão por meio da qual minha antecessora deu provimento ao recurso especial manejado por Mériton Balduino Alves para reformar o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG) e deferir o seu pedido de registro de candidatura ao cargo de prefeito do Município de São Francisco de Paula/MG, nas Eleições 2016.

O acórdão regional foi assim ementado:

REGISTRO DE CANDIDATURA 2016. CANDIDATO A PREFEITO. INELEGIBILIDADE. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. AIRC JULGADA IMPROCEDENTE. REGISTRO DEFERIDO.

Alegação, pelo recorrente, de necessidade de desincompatibilização de membro de Conselho Municipal e de Presidente de Entidade sem fins lucrativos.

1. Membro de Conselho Municipal. Exercício, por membros do conselho, de atividades de interesse público, relacionadas à proteção do patrimônio cultural local, competindo a eles relevantes funções públicas. Equiparação a servidor público. Imprescindível à desincompatibilização nos três meses anteriores ao pleito. Aplicação do art. 1º, inc. II, alínea "I", c/c art. 1º, inc. IV, alínea "a", da LC nº 64/90.

2. Presidência da Lira Municipal (entidade sem fins lucrativos). Ausência de provas de que o valor repassado à associação corresponde à quantia imprescindível para a manutenção da entidade ou referente a mais da metade de sua receita. Inteligência do art. 1º, II, "a", 9, da LC nº 64/90.

RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO, PARA JULGAR PROCEDENTE AIRC E INDEFERIR O REGISTRO DE CANDIDATURA DA CHAPA MAJORITÁRIA, DETERMINANDO-SE A REALIZAÇÃO DE NOVAS ELEIÇÕES, APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO. INTELIGÊNCIA DO § 3º DO ART. 224 DO CE. (Fl. 166)

No apelo especial, o recorrente apontou, em síntese, que a Corte Regional, ao equiparar um membro do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural a servidor público, afrontou o art. 14, § 9º, da CF e o art. 1º, II, I, da LC nº 64/90.



Aduziu inexistir no art. 1º, II, I, da LC nº 64/90 qualquer menção a agente administrativo ou a servidor público em sentido amplo, motivo pelo qual o TRE/MG, valendo-se de analogia, conferiu interpretação extensiva ao dispositivo legal em questão, a fim de incluir tal cargo no rol das causas de inelegibilidade, em afronta ao dispositivo da Lei das Inelegibilidades e à própria Constituição.

Sustentou que o entendimento consignado na decisão regional seria contrário à lógica, pois *“a relevância da função de conselheiro impede que ele seja candidato, se dela não se afasta três meses antes da eleição; já o prefeito pode disputar a reeleição normalmente, sem se afastar do cargo, e isso não ameaça a normalidade e a legitimidade das eleições, que é o fundamento constitucional da previsão das inelegibilidades decorrentes da não-desincompatibilização”* (fl. 202).

Defendeu que a suposta necessidade de desincompatibilização não poderia se sobrepor à vontade tão expressiva e manifesta nas urnas, como ocorreu na espécie, já que foi eleito com 56,92% dos votos válidos.

Ademais, requereu o deferimento de tutela de urgência para atribuir efeito suspensivo ao presente apelo, aduzindo estarem presentes os requisitos necessários para tanto.

Por fim, pugnou pelo provimento do presente recurso especial, a fim de que possa ser deferido o seu registro.

Contrarrazões às fls. 419-420v, nas quais o Ministério Público suscitou que o recurso não mereceria ser conhecido, pois o acórdão recorrido está em plena consonância com a letra da lei e não restou demonstrada a existência de dissídio jurisprudencial, incidindo na espécie a Súmula nº 28/TSE.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovimento do apelo especial (fls. 426-430).

Na decisão de fls. 226-243, a Min. Luciana Lóssio deu provimento ao recurso especial, para deferir o registro de candidatura de



Mériton Balduino Alves ao cargo de prefeito do Município de São Francisco de Paula/MG, nas Eleições 2016.

No presente regimental, o agravante alega que a Ministra Relatora teve entendimento contrário à orientação jurisprudencial do TSE, na medida em que concluiu que as funções de preservação e manutenção do patrimônio cultural não se equiparam às funções de Estado, uma vez que as decisões de cunho político-cultural não possuem o mesmo impacto no cenário eleitoral que aquelas relacionadas à saúde, educação e à segurança e que a função de membro de Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, não tem o condão de atrair a inelegibilidade pela ausência de desincompatibilização.

Afirma que o acervo fático do acórdão regional conduz à incidência da inelegibilidade prevista na alínea I do inciso II do art. 1º da LC nº 64/90, porquanto equiparou o membro de Conselho Municipal aos demais servidores públicos, na linha da pacífica jurisprudência deste Tribunal Superior.

Traz à colação vários julgados do TSE para sustentar que a distinção sobre a área de atuação dos Conselhos Municipais não foi matéria discutida e apreciada nas decisões que deliberaram sobre a necessidade de desincompatibilização de integrantes de conselhos como candidatos ao pleito eleitoral.

Aduz que a legislação de regência exige expressamente a desincompatibilização de membro de Conselho Municipal, sendo irrelevante se há influência ou proveito eleitoral em função das atividades exercidas.

Insiste que no caso em análise, impõe-se o reconhecimento de que a falta de desincompatibilização do agravado no período de 3 (três) meses anteriores ao pleito, atraiu a inelegibilidade de que trata a alínea I do inciso II do art. 1º da LC nº 64/90.

Requer assim, a reforma da decisão agravada, para manter o acórdão regional que indeferiu o registro de candidatura do agravado.

Em contrarrazões de fls. 288-298, Mériton Balduino Alves sustenta o acerto da decisão impugnada, ao passo em que se firmou na



situação excepcional verificada no presente caso concreto, a recomendar interpretação menos restritiva em relação às normas concernentes à desincompatibilização.

Afirma que, ao contrário do que alega o agravante, a decisão da Ministra Luciana Lóssio está em consonância com precedentes do TSE. Cita o julgamento no REspe nº 15.067/BA, relator Min. Eduardo Ribeiro, DJ de 6.3.98.

Assevera que tem ciência de que, em regra, os membros de conselhos são equiparados a servidores públicos e, em razão disso lhe são exigíveis a desincompatibilização no prazo legal para concorrer a cargo eletivo. Mas afirma que o entendimento do TSE é que essa regra se aplica tão somente aos integrantes de Conselhos Municipais que administram recursos públicos.

Alega que a função exercida não pode ser comparada com servidor público em função de não ser ela remunerada e não possuir controle sobre verbas públicas.

Por fim, roga pela manutenção da decisão que deferiu o seu registro de candidatura.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Senhor Presidente, eis o teor da decisão agravada:

*A princípio, cumpre salientar que, nos termos da jurisprudência deste Tribunal Superior, "o reenquadramento jurídico dos fatos é possível quando as premissas fáticas estão transcritas no acórdão regional, não havendo violação à Súmula nº 24 deste TSE" (AgR-REspe nº 375852/BA), sendo essa a hipótese do caso concreto, já que as questões fáticas e controversas dos autos estão devidamente delineadas no *decisum* atacado.*



Na origem, o Ministério Público Eleitoral impugnou o registro de candidatura do recorrente, sob o argumento de que o referido candidato não teria se desincompatibilizado das funções de membro do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, bem como de presidente da Associação Lira Municipal Francisco Paulense, no prazo de 3 (três) meses antes do pleito, conforme previsto no art. 1º, I, / c. c. o inciso IV, a, ambos da LC nº 64/90.

O juiz zonal julgou improcedente a impugnação, porquanto conclui pela prescindibilidade da desincompatibilização do ora recorrente de ambas as funções e, por conseguinte, deferiu-lhe o registro em questão.

Irresignado, o MPE interpôs recurso eleitoral.

O TRE/MG, por sua vez, entendeu que o afastamento do recorrente do cargo de presidente da Lira Municipal não seria necessário, por tratar-se de entidade sem fins lucrativos cuja receita não é exclusivamente de dotações públicas. Em contrapartida, deu provimento ao aludido recurso, reconhecendo que a ausência do afastamento do recorrente, da função de membro do Conselho Municipal, impede o prosseguimento de sua candidatura, razão pela qual lhe indeferiu o registro.

Feito esse retrospecto, aponto que a questão jurídica do presente apelo nobre refere-se, unicamente, à necessidade, ou não, do afastamento do recorrente da função de membro do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural para concorrer ao cargo de prefeito do Município de São Francisco de Paula/MG.

No ponto, o TRE/MG entendeu que a atividade exercida pelo recorrente, no referido Conselho Municipal, teria notória relevância pública, sendo seus membros equiparados a servidores públicos para fins eleitorais. Desse modo, entendeu ser necessária a desincompatibilização do recorrente, no prazo de 3 (três) meses antes do pleito, o que, segundo o Tribunal *a quo*, não ocorreu, tendo em vista a efetiva participação do recorrente em reunião desse conselho no dia 4.7.2016.

A esse respeito, colho do voto condutor do acórdão regional os seguintes excertos, *in verbis*:

1. Função de Membro do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural

O recorrido alegou que não há necessidade de desincompatibilização da função de conselheiro municipal, em virtude de interpretação restrita da LC nº 64/90 e que teria sido nomeado membro do Conselho Municipal na "função de padre", sendo que em 15 de janeiro de 2016, quando teria sido suspenso do uso de Ordens pelo Senhor Bispo Diocesano, se afastou como padre e nenhum ato por ele praticado na função de Pároco possui legitimidade.

À fl. 30, consta Decreto nº 04/2015, nomeando o recorrido, Padre Mériton Balbuíno Alves, como **membro efetivo do Conselho Municipal, nos termos da Lei nº 696/2002.**

Inicialmente, sem razão o argumento da defesa, no sentido de que o recorrido teria sido nomeado na "função de padre" para o Conselho. Primeiro, porque o recorrido, no caso representante da sociedade civil, foi nomeado como membro do Conselho para exercício da "função de Conselheiro", para execução das atribuições descritas na citada Lei nº 696/02 (proteção do patrimônio cultural municipal); segundo, porque as funções de Pároco pela Paróquia local (bem como seu eventual afastamento da Ordem pelo Senhor Bispo Diocesano) não se confundem com as funções exercidas no Conselho Municipal, não significando o efetivo afastamento também da função de conselheiro. Corroborando tal fato, verifico que não há nos autos qualquer documento que conceda ou comprove o afastamento ou licença do recorrido das atividades de membro do Conselho Municipal. Ao contrário, há provas de que o recorrido não se afastou do Conselho e defende, inclusive, sua desnecessidade.

Conforme documento de fl. 72, embora o recorrido alegue que não participou da reunião do Conselho, consta sua assinatura em 04/07/2016 como membro efetivo do conselho, em uma reunião ordinária, realizada para decisões acerca de investimentos com recursos do FUMPAC – FUNDO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL; RESTAURAÇÃO DA IGREJA DO ROSÁRIO, RESTAURAÇÃO DA IGREJA MATRIZ DE SÃO FRANCISCO DE PAULA E IGREJA E CAPELA NOSSA SENHORA DA APARECIDA. Comprovada, portanto, sua continuidade nas funções de membro do Conselho Municipal.

A respeito da matéria, cabe averiguar, antes de se atentar para o alcance do art. 1º, inc. II, alínea "I" c/c inc. IV, alínea "a" da LC nº 64/90, a função dos Conselhos Municipais, mormente relacionado à proteção do patrimônio cultural municipal: os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito e passe a ser uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. São espaços públicos de composição plural e paritária entre o estado e a sociedade civil, de natureza deliberativa e/ou consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

Nesse sentido, conforme art. 1º da Lei Municipal nº 696/2002, criou-se o Conselho como "órgão para preservação dos bens de valor cultural".

Às fls. 28-29, constam nos autos cópia da citada Lei nº 696/02, sendo que seus membros são **designados pelo prefeito através de decreto**, competindo ao Conselho:

Art. 4º. (...)

I. propor bases da política de preservação dos bens culturais do município;

II. exarar parecer prévio, do qual dependerão os atos de tombamento e cancelamento do tombamento;



III. fixar diretrizes, relacionando-as com o interesse público de preservação cultural quanto:

a - à demolição, no caso de ruína iminente, modificação, transformação, restauração, pintura ou remoção de bem tombado pelo município; b - à expedição ou renovação, pelo órgão competente, de licença para obra, afixação de anúncios, cartazes ou letreiros, ou para instalação de atividade comercial ou industrial em imóvel tombado pelo município;

c - à concessão de licenças para obras em imóveis situados nas proximidades de bem tombado (...)

d - à prática de qualquer ato que de alguma forma altere a aparência do bem tombado (...)

IV.- receber e examinar propostas de proteção de bens culturais encaminhadas por associações de moradores e entidades representativas (...);

V - Analisar estudo prévio de impacto de vizinhança (...)

(...)

Art. 5º. As deliberações do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural serão tomadas por no mínimo quatro votos ou maioria dos membros presentes

(...)

Restaram, no caso, claras as atribuições descritas na lei, não havendo necessidade de decreto regulamentar para o entendimento, por este Juízo, acerca das atividades do conselho. Cabem aos membros "*propor bases políticas acerca da matéria, emitir pareceres prévios, fixar diretrizes, examinar propostas e deliberar por número mínimo de votos*", atividades típicas de formulação de políticas públicas. Restam claras as funções consultivas e deliberativas exercidas por seus membros acerca de matérias de interesse público, relacionadas à proteção do patrimônio cultural local, bem de natureza difusa, indivisível. Provado que competem a eles, portanto, relevantes funções públicas.

A jurisprudência majoritária do TSE, reconhecendo questões relacionadas a relevantes funções públicas, tem decidido pela necessidade de desincompatibilização de servidores públicos no sentido amplo (agentes administrativos) que exercem função pública, inclusive de membros de Conselhos Municipais, haja vista o interesse público. Nesse sentido, **AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 33-77.2012.6.05.0177** - Relator Ministro Henrique Neves da Silva.

[...]

Também nesse sentido, os precedentes nos autos Resp 3377 do TSE, AC 22.493/2004/TSE, Resp 22.493/TSE, Resp 14.383 TSE, AC 30155/TSE, processo 283-76.2012 (TRE-SP), processo 96-44.2012 (TRE RS), processo 268-59 (TRE-MT), processo 153-78 (TRE-SC).

Nos autos nº 142-24.2012 (TRE-MG) decidiu-se:



Recurso Eleitoral. Registro de candidatura - RRC. Candidato. Vereador. Eleições 2012. Quitação eleitoral. Impugnação. Improcedência. Notícia de inelegibilidade. Desincompatibilização. Registro indeferido. 1º recurso. (...).

2º recurso. **Membros de conselhos municipais são equiparados a servidores públicos para fins eleitorais, exigindo-se a sua desincompatibilização, uma vez que a eles competem relevantes funções públicas. Recurso não provido.**

Com efeito, conclui-se pela necessidade, *in casu*, da devida desincompatibilização (a fim de salvaguardar a igualdade de forças na disputa eleitoral) no prazo de 3 (três) meses antes do pleito (02/07/2016), o que não ocorreu sequer formalmente ou de fato, tratando de hipótese que se amolda ao art. 1º, inc. II, alínea "I" c/c inc. IV, alínea "a", da LC nº 64/90, estando o membro de conselho municipal de proteção do patrimônio público cultural "equiparado, para fins eleitorais, aos servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo poder público, não se afastarem até 3 meses antes do pleito".

O fato de haver exercício, como membro do conselho, de forma remunerada ou não, não ilide a exigência de desincompatibilização, pois a função pública (que é um conjunto de atribuições) tem relevância pública independentemente de contraprestação pecuniária. (Fis. 170-174)

Pois bem, após detida análise das razões de decidir, adotadas pelo Tribunal *a quo*, tenho que a decisão regional merece reforma, sobretudo ante as particularidades do presente caso, considerando a matéria nele versada, qual seja, o instituto da incompatibilidade para fins da LC nº 64/90.

O tema relativo à necessidade de desincompatibilização dos membros de conselho municipal, hipótese dos autos, já foi enfrentado por este Tribunal, oportunidade em que esta Corte Superior concluiu ser indispensável o afastamento do pretendo candidato da referida função, tendo em vista que se equipara a servidor público para fins eleitorais, devendo, portanto, desincompatibilizar-se no prazo de 3 (três) meses antes do pleito. Confirmam-se os seguintes precedentes:

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO. CANDIDATO. VEREADOR. DECISÕES. INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. INDEFERIMENTO. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. CONSELHO MUNICIPAL. NÃO COMPROVAÇÃO.

[...]

2. Conforme consignado na decisão regional, o **Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável** da referida localidade tem competência para executar ações atinentes ao plano municipal de desenvolvimento e, em situações similares, o Tribunal tem entendido **exigível o afastamento do candidato**. Precedentes: AgR-REspe 30.155, rel. Min. Eros Grau, PSESS em 30.10.2008; AgR-REspe 22.493, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, PSESS em 13.9.2004.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-REspe nº 15976/MG, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 13.12.2016)

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. DEFERIMENTO NAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. PRETENSÃO DE EQUIPARAÇÃO, PARA FINS DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO, DOS CARGOS DE DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE DEFESA CIVIL E DE PRESIDENTE DA COMISSÃO MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL AO CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL. INVIABILIDADE. NECESSIDADE DE INCURSÃO NO DIREITO LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280 STF. DECISÃO DO TRIBUNAL REGIONAL EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS HÁBEIS PARA MODIFICAR A DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Hipótese em que o TRE de São Paulo manteve a sentença que julgou improcedente a impugnação e deferiu o Registro de Candidatura de PAULO RENATO DA SILVA ao cargo de Vereador nas eleições de 2016, ao fundamento de que o candidato se desincompatibilizou, regularmente, dos cargos de Diretor de Departamento de Defesa Civil e de Presidente da Comissão Municipal de Defesa Civil, conforme o prazo de 3 (três) meses previsto na alínea I do inciso II do art. 1º da LC 64/90, concluindo que: a) o cargo de Diretor do Departamento da Defesa Civil não possui equivalência com o cargo de Secretário Municipal; e b) o exercício da Presidência da Comissão Municipal de Defesa Civil é função exclusiva de Servidor Público Municipal no sentido genérico do termo.

2. Por se tratar de restrição de direitos (por exemplo, restrição ao *ius honorum*), as normas concernentes a inelegibilidade, nas quais se incluem as regras de desincompatibilização, devem ser interpretadas restritivamente (Cta 459-71/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 19.5.2016). [...]

3. **O membro do Conselho Municipal de Defesa Civil equipara-se a Servidor Público, para fins eleitorais, devendo se desincompatibilizar** do cargo que ocupa no prazo de 3 meses anteriores ao pleito, nos termos da alínea I do inciso II do art. 11 da LC 64/90. Precedente: AgR-REspe 33-77/BA, Rel. Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, DJe 21.10.2013.

4. Agravo Regimental a que se nega provimento.

(AgR-REspe nº 44986/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, PSESS de 17.11.2016)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE REGISTRO INTEMPESTIVO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. PRECEDENTES. NÃO-PROVIMENTO.

[...]

2. **O membro de Conselho Municipal de Saúde equipara-se a servidor público, para fins eleitorais. Deve desincompatibilizar-se no prazo legal de três meses. Precedentes.**

3. Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 30155/RS, Rel. Min. Eros Grau, PSESS de 30.10.2008)

As normas de desincompatibilização estabelecidas pela Constituição Federal e pela LC nº 64/90 têm como propósito “*proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta*”, como bem define o art. 14, § 9º, da CF.

Nesse mesmo sentido é a jurisprudência iterativa deste Tribunal Superior. Vejamos:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. PRAZO DE “RESPIRO”. AFASTAMENTO DE FATO. COMPROVAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRAZO PREVISTO NO ART. 1º, II, D, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. AGRAVO DESPROVIDO.

[...]

4. **A *ratio essendi* que preside a desincompatibilização ostenta como teleologia subjacente evitar, ou, ao menos, amainar, que o agente público se utilize da máquina administrativa em benefício de sua candidatura.**

[...]

8. Agravo regimental desprovido.

(AgR-RO nº 66879/DF, Rel. Min. Luiz Fux, PSESS de 13.11.2014 – grifei)

Tratando-se de servidor público, a norma geral, determinada no art. 1º, II, I, da LC nº 64/90, estabelece o prazo de desincompatibilização de 3 (três) meses antes da data do pleito, presumindo ser esse o prazo adequado a se eliminar qualquer influência do cargo público sobre o pleito.

Todavia, como a norma estabelece um prazo geral, é cediço que, consoante o primado da justiça, o caso concreto pode revelar situações excepcionais, a permitir uma interpretação mais elástica de lei, mormente no presente feito, em que a primeira instância reconheceu a regularidade do registro.

De outra parte, consoante se infere do AgR-REspe nº 44986/SP, de relatoria do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, supramencionado, **“o que deve ser levado em consideração, para fins de eventual equiparação a outros cargos públicos com vistas a estabelecer os prazos de desincompatibilização, são as atribuições e funções próprias do cargo exercido e a sua respectiva colocação na cadeia hierárquica do organograma do ente**

público, e não a simples nomenclatura do órgão ou do cargo público exercido”.

Depreende-se dos julgados acima colacionados, os quais também tratam sobre a desincompatibilização de membros de conselhos municipais, que as funções ou cargos ocupados pelos pré-candidatos, e que ensejaram a sua necessária desincompatibilização, estão, em sua maioria, relacionados às funções primordiais do Estado, isto é, aos três pilares fundamentais da sociedade: SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA.

Entretanto, diversamente do que ocorre com os cargos e funções vinculados às principais áreas sociais – cuja destinação de recursos públicos é prioritária –, tenho que as atividades oriundas da função de membro do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, em especial, não seriam capazes de influenciar o pleito em questão, ante a sua baixa repercussão político-social perante a comunidade como um todo.

Explico.

Não obstante a relevância pública da função de membro do referido conselho e o fato de que seus membros exerçam funções consultivas e deliberativas, como assentou a Corte Regional, a meu ver, tais questões, isoladamente, não são suficientes para atrair a inelegibilidade em comento.

Digo isso porque a natureza das atividades desempenhadas por esses membros deve ser devidamente sopesada no caso concreto, considerando a **especificidade** da função por eles desempenhada, bem como **a restrita área de atuação** desta decorrida.

Em outras palavras, as funções relativas à preservação e manutenção do patrimônio cultural **não podem ser equiparadas às funções básicas do Estado**, haja vista que **as deliberações político-culturais não possuem o mesmo impacto eleitoral**, como é o caso das deliberações políticas tomadas em relação à saúde, à educação e à segurança por exemplo.

Desse modo, tenho por certo que a atuação dos membros do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural é bastante específica, o que, a meu ver, restringiu demasiadamente a possibilidade de o recorrente utilizar-se da aludida função, ou mesmo da máquina pública, para se beneficiar em detrimento da paridade de armas na disputa eleitoral. Também pelo fato de que **ele era apenas mais um dos 7 (sete) membros que compunham o mencionado conselho**, e **não seu presidente**, cujas atribuições inerentes a esta função são bem mais amplas.

Penso que, na condição de mero membro do Conselho Municipal de Patrimônio Cultural, eventual proveito por ele tirado dessa situação não restou efetivamente demonstrado, tampouco comprovado que tal função o alçara a uma condição privilegiada na cadeia hierárquica do organograma do ente público, como bem consignado no voto do Ministro Napoleão, proferido no AgR-REspe nº 44986/SP, acima já destacado.

Outra peculiaridade que merece destaque é o fato de que o recorrente fora eleito com 56,92% dos votos válidos e, conforme



dados da própria Justiça Eleitoral, nas Eleições de 2016, apenas DOIS candidatos participaram da disputa ao cargo de prefeito pelo Município de São Francisco de Paula/MG, quais sejam, o recorrente, Mériton Balduino Alves, e Altair Júnior da Silva, prefeito daquela municipalidade à época, e candidato à reeleição.

É cediço que o prefeito, assim como os chefes do Poder Executivo Estadual e Federal, candidato à reeleição, como ocorreu na espécie, não tem necessidade de se afastar de seu cargo.

Nesse contexto, observo que, na verdade, quem detinha a máquina pública nas mãos, e que estaria, ao menos em tese, passível de utilizá-la de forma reprovável, era o único adversário do recorrente, ninguém menos que o prefeito que buscava a sua reeleição.

Tal circunstância, a meu sentir, afasta, de vez, qualquer alegação de desigualdade de condições entre os dois candidatos na aludida disputa, ou mesmo de que o recorrente poderia ter se beneficiado do cargo ou função que ocupava no conselho em questão em prejuízo à normalidade e legitimidade do pleito.

Verifica-se, assim, que os elementos extraídos do acórdão regional, que levaram ao indeferimento do registro de candidatura do recorrente, não são suficientes a revelar que o candidato se utilizou do cargo e da Administração Pública para promover sua candidatura, de maneira a afetar a higidez das eleições.

Nesse sentido, cito o seguinte julgado de minha relatoria:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. RECURSO ORDINÁRIO. JUIZ ARBITRAL. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. DESNECESSIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. NÃO ENQUADRAMENTO PARA FINS DE INELEGIBILIDADE. PROVIMENTO.

[...]

3. As regras de desincompatibilização objetivam evitar a reprovável utilização da máquina pública ou influência de cargo ou função no âmbito da circunscrição eleitoral em detrimento do equilíbrio do pleito, o que não se evidencia na hipótese.

[...]

5. Recurso a que se dá provimento, para deferir o registro de candidatura.

(RO nº 549-80/MS, de minha relatoria, PSESS de 12.9.2014 – grifei)

Nessa toada, tenho que houve a indevida aplicação da analogia entre a função do recorrente e a de servidor público, uma vez que a desincompatibilização deste visa a atender ao princípio da isonomia entre os candidatos, afastando vantagens daqueles que exercem cargos públicos, situação não evidenciada no presente feito.

Ainda que assim não fosse, não obstante a conclusão do Tribunal *a quo* de que não houve o afastamento de fato do recorrente, uma vez que “*consta sua assinatura em 04/07/2016 como membro efetivo do conselho, em uma reunião ordinária*” (fl. 171), penso que, **ante as**

particularidades do presente caso – como acima pontuado –, bem como em **homenagem ao princípio da proporcionalidade**, um único ato realizado a **DOIS dias, APENAS**, do prazo limite de sua desincompatibilização, por si só, não é suficiente para atrair a inelegibilidade em questão, especialmente, em virtude da questionável possibilidade de ele ter gerado qualquer influência naquela circunscrição.

Por oportuno, reproduzo o que restou consignado pelo Min. Luiz Fux, no julgamento do RO nº 264-65/RN, *in verbis*:

[...] reside na tentativa de coibir – ou, ao menos, amainar – que os pretensos candidatos valham-se da máquina administrativa em benefício próprio, circunstância que, simultaneamente, macularia os princípios da Administração Pública e vulneraria a igualdade de chances entre os *players* da competição eleitoral, bem como a higidez das eleições.

[...]

Daí por que, a meu sentir, o (correto) equacionamento de controvérsias envolvendo desincompatibilização (ou não) de pretensos candidatos **não pode ficar adstrito apenas a um exame meramente temporal (i.e., se foi, ou não, atendido o prazo exigido na Constituição ou na legislação infraconstitucional), mas também se o pretenso candidato praticou atos em dissonância com o telos subjacente ao instituto.** (Grifei)

Fato é que, existindo dúvida razoável sobre a questão que envolve a relação jurídico-processual, deve sempre prevalecer o *jus honorum* do cidadão, em homenagem ao princípio democrático.

No caso concreto, não há, portanto, como ser imputado ao recorrente óbice ao registro de candidatura por ausência de desincompatibilização.

Por fim, resta prejudicado o pedido de antecipação de tutela recursal ante a negativa de seguimento do presente recurso especial.

Ante o exposto, **dou provimento ao presente recurso especial**, com base no art. 36, § 7º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, para deferir o pedido de registro de candidatura de **Mériton Balduino Alves** ao cargo de prefeito do Município de São Francisco de Paula/MG, nas Eleições 2016. (Fls. 229-243)

Os fundamentos postos no regimental não são aptos a modificar a decisão agravada.

O principal argumento trazido no agravo regimental gravita em torno da tese de que a desincompatibilização de membro de Conselho Municipal é exigência legal, sendo irrelevante *“mensurar a existência de influência ou proveito eleitoral pelo desempenho de atividades junto aos Conselhos Municipais no período proibido por lei”* (fls. 253-254).



A meu ver, essa linha de raciocínio não tem a capacidade para refutar os fundamentos em que se pautou a Ministra Luciana Lóssio para concluir não ser aplicável ao agravado a inelegibilidade da alínea I do inciso II do art. 1º da LC nº 64/90.

Forçoso reconhecer que a Ministra Luciana Lóssio, em um perfeito silogismo, partiu de fortes premissas para firmar o entendimento de que no presente caso não se encontram presentes as condições e requisitos necessários para incidir inelegibilidade pela inobservância do prazo para a desincompatibilização.

É certo que esta Corte vem decidindo pela necessidade de desincompatibilização, no prazo de 3 (três) meses antes do pleito, de membros de Conselho Municipal, equiparando-os à categoria de servidor público.

No entanto, essa analogia que se fez ao texto da lei não pode servir como regra geral, principalmente em função de se tratar de norma restritiva de direito. Para que se possa dar maior alcance a um dispositivo legal, se faz mister que se extraia o sentido da norma mediante os próprios elementos por ela fornecidos, aplicando-o, se assim se mostrar apropriado, ao caso concreto.

É cediço que as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, a fim de que não alcancem situações não contempladas pela norma e para que se evite *“a criação de restrição de direitos políticos sob fundamentos frágeis e inseguros, como a possibilidade de dispensar determinado requisito da causa de inelegibilidade, ofensiva à dogmática de proteção dos direitos fundamentais”* (RO nº 448-53, Rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS de 27.11.2014 – grifei).

Assim, as regras que prevêm a inelegibilidade não podem sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva, desconsiderando as peculiaridades e a situação real do cidadão, segundo a materialidade do caso analisado, sob pena de obstruir o seu direito constitucional de lançar-se na disputa do certame eleitoral.

Vale registrar que o instituto da desincompatibilização encontra supedâneo na garantia da isonomia entre os candidatos na disputa das eleições. Assim elucida o doutrinador Marcos Ramayana:

Tutela-se com a desincompatibilização a isonomia entre os pré-candidatos ao pleito eleitoral específico, bem como a lisura das eleições contra a influência do poder político e/ou econômico e a captação ilícita de sufrágio, porque incide uma presunção jure et de jure que o incompatível utilizará em seu benefício a máquina da Administração Pública. (Direito Eleitoral. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008, p. 192.)

Na espécie, observo que estamos diante de uma situação limítrofe e com peculiaridades que merecem reflexão, haja vista que o candidato sagrou-se vencedor da disputa pelo cargo de Chefe do Executivo do Município de São Francisco de Paula/MG, com 56,92% dos votos válidos, concorrendo, inclusive, com o então Prefeito, o qual era candidato à reeleição.

Sobre esse ponto, perfilho o entendimento firmado pela Ministra Luciana Lóssio no seu voto, no sentido de que, no presente caso, *“quem detinha a máquina pública nas mãos, e que estaria, ao menos em tese, passível de utilizá-la de forma reprovável, era o único adversário do recorrente, ninguém menos que o prefeito que buscava a sua reeleição”*.

Concluiu a relatora que tal circunstância, por si só, afasta *“qualquer alegação de desigualdade de condições entre os dois candidatos na aludida disputa, ou mesmo de que o recorrente poderia ter se beneficiado do cargo ou função que ocupava no conselho em questão em prejuízo à normalidade e legitimidade do pleito”*.

In casu, em que pese a alegada ausência de desincompatibilização do candidato no prazo legal, uma vez que ultrapassou em apenas dois dias (4.7.2016) o seu limite, verifico que não ficou evidenciado que tal fato contribuiu de alguma forma para o sucesso do agravado no pleito eleitoral, muito menos que tenha ele se valido do cargo ou da Administração Pública em proveito da sua candidatura.

É cediço que os dispositivos contidos na Constituição Federal e na LC nº 64/90, que tratam do instituto da desincompatibilização, têm por

desígnio evitar que agentes públicos que pretendam concorrer a cargos eletivos utilizem-se da máquina pública para obterem vantagem eleitoral frente aos demais candidatos, o que não é o caso dos autos.

Nessa linha, trago à baila o julgado da própria Ministra Luciana Lóssio, no RO nº 549-80, que bem define a natureza e o alcance das normas que tratam da desincompatibilização:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. RECURSO ORDINÁRIO. JUIZ ARBITRAL. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. DESNECESSIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. NÃO ENQUADRAMENTO PARA FINS DE INELEGIBILIDADE. PROVIMENTO.

[...]

3. As regras de desincompatibilização objetivam evitar a reprovável utilização da máquina pública ou influência de cargo ou função no âmbito da circunscrição eleitoral em detrimento do equilíbrio do pleito, o que não se evidencia na hipótese.

[...]

5. Recurso a que se dá provimento, para deferir o registro de candidatura. (grifo não consta do original)

Nesse contexto, cabe ao julgador verificar se a norma jurídica atingiu sua finalidade, o que se faz possível aplicando-se o ordenamento jurídico a cada caso, segundo suas peculiaridades.

Conforme bem delimitou o Min. Napoleão Nunes Maia Filho, no julgamento do AgR-REspe nº 44986/SP, *“o que deve ser levado em consideração, para fins de eventual equiparação a outros cargos públicos com vistas a estabelecer os prazos de desincompatibilização, são as atribuições e funções próprias do cargo exercido e a sua respectiva colocação na cadeia hierárquica do organograma do ente público, e não a simples nomenclatura do órgão ou do cargo público exercido”*.

Por fim, ressalto que a capacidade eleitoral passiva é direito fundamental que deve ser resguardado, não podendo ser ela afastada, efetivamente, sob o manto de uma indevida interpretação por analogia, ao equiparar a função do agravado a de um servidor público ordinário, desconsiderando particularidades apresentadas na espécie.

Dessa forma, entendo que as razões postas no agravo regimental não afastam os fundamentos lançados na decisão agravada, motivo pelo qual a mantenho integralmente.

Ante o exposto, **nego provimento ao agravo regimental.**

É o voto.



VOTO (vencido)

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Senhor Presidente, com todo o respeito, tenho opinião divergente. Na verdade, eu estaria dando provimento ao agravo, porque eu negaria provimento ao recurso especial. Trata-se de prazo para desincompatibilização.

A Ministra Luciana Lóssio, monocraticamente, dera provimento ao recurso especial, entendendo que, no caso concreto, a desincompatibilização teria ultrapassado apenas dois dias do seu limite e que não teria ficado evidenciado que tal fato contribuíra para que o agravado se sagra-se eleito ou que ele tivesse se valido do cargo ou da administração pública em proveito de sua candidatura.

E, examinando o caso, a Ministra Luciana Lóssio afirmou:

[...]

Nesse contexto, observo que, na verdade, quem detinha a máquina pública nas mãos, e que estaria, ao menos em tese, passível de utilizá-la de forma reprovável, era o único adversário do recorrente, ninguém menos que o prefeito que buscava a sua reeleição.

[...] (Fls. 240)

Esses foram os fundamentos da Ministra Luciana Lóssio para dar provimento ao recurso especial.

Ocorre que o Tribunal Regional Eleitoral havia mantido o indeferimento do registro de candidatura, que foi reformado monocraticamente, repito, pela Ministra Luciana Lóssio, destacando que:

[...]

Conforme documento de fl. 72, embora o recorrido alegue que não participou da reunião do Conselho, consta sua assinatura em 04/07/2016 como membro efetivo do conselho, em uma reunião ordinária, realizada para decisões acerca de investimentos com recursos do FUMPAC – FUNDO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL; RESTAURAÇÃO DA IGREJA DO ROSÁRIO, RESTAURAÇÃO DA IGREJA MATRIZ DE SÃO FRANCISCO DE EPAULA E IGREJA E CAPELA NOSSA SENHORA DA APARECIDA. Comprovada, portanto, sua continuidade nas funções de membro do Conselho Municipal.

[...] (Fls. 232)

Entendo que o prazo legal não pode ser flexibilizado e, com todo o respeito, dou provimento ao agravo.

VOTO (ratificação)

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, o que me pareceu relevante nesse caso, além desse fundamento principal da lavra da Ministra Luciana Lóssio, é que, para a caracterização da necessidade de desincompatibilização, nós estaríamos usando de uma analogia *in malam partem*.

Então, somados esses dois pontos, o primeiro muito bem referido por Sua Excelência, a Ministra Rosa Weber, e esse segundo, que me pareceu importante, que se refere a um conselho municipal de patrimônio cultural, com o devido respeito, proponho negar provimento ao recurso.

Esse candidato, se não me falha a memória, era padre da igreja católica e aqui a tese para a caracterização da necessidade de desincompatibilização se deu por analogia, o que me pareceu inadequado.



EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 286-41.2016.6.13.0197/MG. Relator: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravado: Mériton Balduino Alves (Advogados: Michel Saliba Oliveira – OAB: 24694/DF e outros).

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator. Vencida a Ministra Rosa Weber.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes a Ministra Rosa Weber, os Ministros Luiz Fux, Napoleão Nunes Maia Filho, Admar Gonzaga e Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Francisco de Assis Vieira Sanseverino. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Herman Benjamin.



SESSÃO DE 29.6.2017.