



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 175-54.
2016.6.18.0056 – CLASSE 32 – CURRAL NOVO DO PIAUÍ – PIAUÍ

Relator: Ministro Luiz Fux

Agravante: Coligação Quando o Povo Quer, a Mudança Vem

Advogados: Herman Ted Barbosa – OAB nº 10001/DF e outros

Agravado: Abel Francisco de Oliveira Junior

Advogados: Tiago Saunders Martins – OAB nº 4978/PI e outros

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À UNIÃO NA QUALIDADE DE PESSOA FÍSICA. ALEGADA INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, II, *i*, DA LC Nº 64/90. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LEI DE INELEGIBILIDADES. DESNECESSIDADE DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. REITERAÇÃO DE ARGUMENTOS JÁ ANALISADOS NA DECISÃO AGRAVADA. ENUNCIADO DA SÚMULA Nº 26 DO TSE. DESPROVIMENTO.

1. A causa restritiva ao *ius honorum*, insculpida no art. 1º, II, *i*, da LC nº 64/90, se aperfeiçoa sempre que se verificar, *in concreto*, o exercício, nos seis meses que antecedem ao pleito, de “cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes”.

2. As hipóteses de inelegibilidade, por representarem formas de limitação aos direitos políticos – formal e materialmente fundamentais –, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de, no limite, amesquinhar o conteúdo da liberdade fundamental em discussão.

3. *In casu*, o Tribunal Regional Eleitoral do Piauí consignou a ausência de necessidade de desincompatibilização do candidato, sob o fundamento de

que a formalização de contrato entre a União e o Recorrido, na condição de pessoa física, não se subsume à inelegibilidade prevista no art. 1º, II, *i*, da LC nº 64/90.

4. A mera reiteração de argumentos já analisados na decisão agravada e o reforço de alguns pontos, sem que haja no agravo regimental qualquer elemento novo apto a infirmá-la, atraem a incidência do Enunciado da Súmula nº 26 do TSE.

5. Agravo regimental desprovido.

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

Brasília, 19 de dezembro de 2016.


MINISTRO LUIZ FUX – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, trata-se de agravo regimental interposto pela Coligação Quando o Povo Quer, a Mudança Vem, em face da decisão de fls. 317-323, por meio da qual neguei seguimento ao recurso especial interposto, nos termos da seguinte ementa (fls. 317):

“ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. VICE-PREFEITO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À UNIÃO. PESSOA FÍSICA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LEI DE INELEGIBILIDADES. DESNECESSIDADE DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.”

A Agravante, em suas razões recursais (fls. 328-339), reitera os argumentos apresentados no especial, sustentando que o caso vertente se subsume à hipótese prevista no art. 1º, II, *i*, da Lei Complementar nº 64/90, sob alegação de que o candidato a prefeito celebrou contrato de credenciamento para prestação de serviços à União nos quatro meses anteriores ao pleito.

Prossegue afirmando que o contrato firmado entre a União e o candidato não é regido por cláusulas uniformes, o que afastaria a exceção prevista na parte final do mencionado dispositivo legal.

Sustenta, ainda, que não se trata de *“hipótese extensiva de interpretação da norma, mas ao contrário, trata-se da hipótese mais restrita e pura extraída do espírito da norma, qual seja, evitar o indevido e reprovável beneficiamento daquele que presta serviço em nome próprio à sociedade, embasado em contrato mantido com o Poder Público, beneficiando-se ilicitamente em detrimento dos demais candidatos”* (fls. 336).

Por fim, pleiteia a reconsideração da decisão vergastada ou a submissão do regimental ao Colegiado, para que, reformando-se a decisão agravada, seja dado provimento ao recurso especial, indeferindo-se, assim, o registro de candidatura do ora Agravado.

É o relatório suficiente.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (relator): Senhor Presidente, *ab initio*, assento que o agravo regimental foi interposto tempestivamente e está subscrito por advogado regularmente constituído.

Colho a oportunidade para retificar erro material contido na ementa da decisão agravada, de modo que onde se lê “vice-prefeito”, leia-se “prefeito”.

Os argumentos expendidos pela Agravante, na minuta deste regimental, são insuficientes para ensejar a modificação do *decisum* agravado, o qual deve ser mantido por seus próprios fundamentos. Em suma, a decisão agravada restou assim consignada (fls. 319-323):

“A questão de fundo debatida nos autos consiste em saber se o candidato a Prefeito está submetido à exigência legal de desincompatibilização em virtude de contrato firmado com a União no período de 4 (quatro) meses que antecederam ao pleito.

Para melhor elucidar a questão, convém perquirir o *telos* subjacente ao instituto da desincompatibilização.

Em uma proposição, a *desincompatibilização* consiste na faculdade outorgada ao cidadão para que proceda à sua desvinculação, fática ou jurídica, de cargo, emprego ou função, públicas ou privadas, de que seja titular, nos prazos definidos pela legislação constitucional ou infraconstitucional, de maneira a habilitá-lo para eventual candidatura aos cargos político-eletivos. Trata-se, segundo de José Afonso da Silva, de ‘ato pelo qual o candidato se desvincula da inelegibilidade a tempo de concorrer à eleição cogitada. O mesmo termo, por conseguinte, tanto serve para designar o ato mediante o qual o eleito sai de uma situação de incompatibilidade para o exercício do mandato como para o candidato desembaraçar-se da inelegibilidade’ (SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 233).

No mesmo sentido é o autorizado magistério da doutrina eleitoralista, quando preleciona ser a desincompatibilização a ‘saída voluntária de uma pessoa, em caráter provisório ou precário de direito ou de fato, de um cargo, emprego ou função, pública ou privada, pelo prazo exigido em lei’ (CÂNDIDO, Joel J. Inelegibilidades no Direito Brasileiro. 2ª Ed. São Paulo: Edipro, p. 219).

A *ratio essendi* da desincompatibilização reside precisamente na tentativa de coibir – ou, ao menos, amainar – que os pretensos candidatos valham-se da máquina administrativa em benefício próprio, o que, simultaneamente, macularia os princípios da

Administração Pública e vulneraria a igualdade de chances entre os players da competição eleitoral e a higidez das eleições.

Em sede doutrinária, tal entendimento encontra eco em José Jairo Gomes, quando aduz que 'a finalidade desse instituto é evitar o quanto possível que candidatos ocupantes de cargos públicos coloquem-nos a serviço de suas candidaturas, comprometendo não só os desígnios da Administração Pública, no que concerne aos serviços que devem ser prestados com eficiência à população, como também o equilíbrio e a legitimidade das eleições' (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 170).

A despeito de (ser) legítima a preocupação de assegurar-se o equilíbrio e a normalidade do pleito, não se pode olvidar que, do lado oposto da balança, está em jogo o exercício do direito fundamental ao *ius honorum*.

Com efeito, o que está em discussão, no limite, são os limites impostos ao exercício do direito fundamental ao *ius honorum*. E é lição elementar na dogmática da teoria geral dos direitos fundamentais que as restrições ao âmbito de proteção destas liberdades devem ser interpretadas restritivamente (Sobre a temática das restrições a direitos fundamentais, ver NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003).

Do ponto de vista prático, tal compreensão exige uma postura do intérprete no sentido de conferir o maior elastério hermenêutico às cláusulas constitucionais definidoras de direitos fundamentais, de maneira a permitir a fruição pelos seus titulares. É precisamente o que vaticina Konrad Hesse quando afirma que o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais significa que, 'na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, [deve] ser dada a preferência àqueles pontos de vista que, sob os respectivos pressupostos, proporcionem às normas da Constituição força de efeito ótima' (HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 68.)

Similar orientação deve ser estendida *a fortiori* quando se procede à leitura dos institutos infraconstitucionais concretizadores e limitadores dos imperativos magnos (e.g., desincompatibilização), máxime porque "a principal manifestação da preeminência normativa da Constituição consiste em que toda a ordem jurídica deve ser lida à luz dela e passada pelo seu crivo" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Ed., 1991, p. 45.). Trata-se do fenómeno, difundido pelo jurista Paulo Ricardo Schier, de filtragem constitucional (SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem Constitucional: contribuindo para uma dogmática jurídica emancipatória*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1999), segundo o qual as normas do ordenamento jurídico, em geral, e, em nosso caso particular, a legislação eleitoral, devem ser apreendidas sob a lente dos vetores constitucionais, de maneira a concretizar os valores nela albergados.

Sob esta ótica, as causas de inelegibilidade, por representarem formas de limitação aos direitos políticos – formal e materialmente fundamentais –, devem ser interpretadas restritivamente, sob de

pena de, no limite, amesquinhar o conteúdo da liberdade fundamental em discussão. Essa é a posição perfilhada por este Tribunal:

'ELEIÇÃO 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. VEREADOR. CARGO DE CONSELHEIRO FISCAL. FUNÇÃO TÍPICA DE FISCALIZAÇÃO. ASSOCIAÇÃO CONTRATADA PELO PODER PÚBLICO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. NÃO INCIDÊNCIA DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO II, ALÍNEA i, C.C. O ART. 1º, INCISO IV, ALÍNEA a, E VII, ALÍNEA b, DA LC Nº 64/90. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. DESNECESSIDADE. PROVIMENTO.

[...]

4. Em se tratando de causa de inelegibilidade, matéria que não comporta interpretação extensiva, não se pode impor restrição não prevista pela ordem jurídica. Destaca-se que a elegibilidade deve ser a regra, da qual a inelegibilidade é a exceção.

5. Recurso a que se dá provimento para restabelecer a sentença que deferiu o registro da candidatura.'

(REspe nº 196-72/MT, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 2.4.2013).

In casu, o Regional consignou a ausência de necessidade de desincompatibilização do candidato, sob o fundamento de que a formalização de contrato entre a União e o Recorrido, na condição de pessoa física, não configura hipótese de inelegibilidade albergada pela LC nº 64/90. Vejam-se os seguintes excertos do julgado, *verbis* (fls. 271v-272v):

'Na hipótese dos autos, o candidato celebrou contrato de credenciamento para prestação de serviços com a União, por meio do Exército Brasileiro, para coleta, transporte e distribuição de água potável em carro pipa. O referido contrato foi celebrado em 28 de junho de 2016 [...].

No contrato anexado ao feito, realizado com inexigibilidade de licitação, resta claro que o instrumento fora celebrado entre a União e a pessoa física (o candidato) e, assim, não se pode estender a inelegibilidade prevista na LC 64/90, que se restringe aos casos de função de direção, administração ou representação de pessoa jurídica, para o ora recorrente, que realizou o contrato na condição de pessoa física.

[...]

Ademais, não há nos autos qualquer prova de que o candidato/recorrido atue na condição de empresário individual, o que ensejaria a inelegibilidade prevista no art. 1º, II, 'i', da LC nº 64/90.

[...]

Destarte, não está configurada a causa de inelegibilidade em questão, de modo que não há óbice ao deferimento do pedido de registro de candidatura do recorrido, para concorrer ao cargo de Prefeito no Município de Curral Novo do Piauí/PI'.

Não merece reparos o acórdão Regional, que, ao interpretar restritivamente o disposto no art. 1º, II, *i*, c/c VII, *b*, da Lei de Inelegibilidades, consignou a ausência de necessidade de desincompatibilização do candidato Recorrido, sob o fundamento de que o caso concreto não se subsume às hipóteses descritas nos referidos dispositivos.

Quanto o alegado dissídio jurisprudencial, a recorrente não logrou êxito em demonstrá-lo, pois o acórdão confrontado não guarda similitude fática com o julgado do TRE/GO apontado como paradigma, uma vez que este aponta necessidade de desincompatibilização de candidato a prefeito que ocupou cargo de Vice-Presidente de Associação que celebrou com o Poder Público contrato não regido por cláusulas uniformes.

Ademais, ressalto que a questão referente à natureza das cláusulas contratuais que regem o pacto firmado entre o candidato Recorrido e o Poder Público sequer foi objeto de debate pelo Tribunal de origem, carecendo do imperioso requisito do prequestionamento, *ex vi* da Súmula nº 282 do STF¹.

Ex positis, nego seguimento ao recurso especial, nos termos do art. 36, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral”.

Como se vê, as razões veiculadas no regimental consistem na mera reiteração do que foi sustentado no recurso especial, de modo que o reforço de argumentação não é capaz de afastar os fundamentos da decisão agravada, o que atrai a incidência do Enunciado da Súmula nº 26 do TSE².

Ademais, reiterando os fundamentos da decisão agravada, reforço a precisão do acórdão Regional, que, ao interpretar restritivamente o disposto no art. 1º, II, *i*, c/c VII, *b*, da Lei de Inelegibilidades, consignou a ausência de necessidade de desincompatibilização do candidato Recorrido, sob o fundamento de que o caso concreto não se subsume às hipóteses descritas nos referidos dispositivos. Vejam-se os seguintes excertos do julgado (fls. 271v-272v):

“Na hipótese dos autos, o candidato celebrou contrato de credenciamento para prestação de serviços com a União, por meio do Exército Brasileiro, para coleta, transporte e distribuição de água potável em carro-pipa. O referido contrato foi celebrado em 28 de junho de 2016 [...].

No contrato anexado ao feito, realizado com inexigibilidade de licitação, resta claro que o instrumento fora celebrado entre a União

¹ STF. Súmula nº 282. É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.

² TSE. Súmula nº 26. É inadmissível o recurso que deixa de impugnar especificamente fundamento da decisão recorrida que é, por si só, suficiente para a manutenção desta.

e a pessoa física (o candidato) e, assim, não se pode estender a inelegibilidade prevista na LC 64/90, que se restringe aos casos de função de direção, administração ou representação de pessoa jurídica, para o ora recorrente, que realizou contrato na condição de pessoa física.

[...]

Ademais, não há nos autos qualquer prova de que o candidato/recorrido atue na condição de empresário individual, o que ensejaria a inelegibilidade prevista no art. 1º, II, 'i', da LC nº 64/90."

Registro ainda que o Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, ao concluir que a formalização de contrato entre a União e o Recorrido – na condição de pessoa física – não configura hipótese de inelegibilidade prevista na LC nº 64/90, decidiu em consonância com a posição perfilhada por esta Corte, segundo a qual as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente. Nesse sentido, destaco os seguintes julgados:

"ELEIÇÃO 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. VEREADOR. CARGO DE CONSELHEIRO FISCAL. FUNÇÃO TÍPICA DE FISCALIZAÇÃO. ASSOCIAÇÃO CONTRATADA PELO PODER PÚBLICO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. NÃO INCIDÊNCIA DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO II, ALÍNEA *i*, C.C. O ART. 1º, INCISO IV, ALÍNEA *a*, E VII, ALÍNEA *b*, DA LC Nº 64/90. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. DESNECESSIDADE. PROVIMENTO.

[...]

4. Em se tratando de causa de inelegibilidade, matéria que não comporta interpretação extensiva, não se pode impor restrição não prevista pela ordem jurídica. Destaca-se que a elegibilidade deve ser a regra, da qual a inelegibilidade é a exceção.

5. Recurso a que se dá provimento para restabelecer a sentença que deferiu o registro da candidatura."

(REspe nº 196-72/MT, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 2.4.2013);

"ELEIÇÕES 2016. REGISTRO. CANDIDATO A VEREADOR. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA *G*, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. ADMINISTRADOR. ENTIDADE PRIVADA. NÃO CARACTERIZAÇÃO.

[...]

3. As inelegibilidades, como regras restritivas de direito, devem ser interpretadas de forma objetiva e restrita, não sendo possível estender o seu campo de incidência para alcançar situações não abrangidas pela norma. Precedentes.

[...]

Recurso especial desprovido".

(REspe nº 39461/SC, Rel. Min. Henrique Neves, PSESS de 20.10.2016); e

“ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. DEFERIMENTO. ALÍNEA G, I, ART. 1º, DA LC Nº 64/90. CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1995. REJEIÇÃO. DECRETO LEGISLATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA. IMPROCEDÊNCIA. TRÂNSITO EM JULGADO. INELEGIBILIDADE. NÃO INCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO.

[...]

2. Por se tratar de norma restritiva de direitos, as regras alusivas às causas de inelegibilidade devem ser interpretadas estritamente, de modo a não alcançar situações não contempladas na lei e acabar por cercear o direito fundamental à elegibilidade, especialmente quando se exige criativa interpretação a fim de se alcançar um terceiro regime de contagem de prazo.

[...]

8. Recurso especial desprovido”.

(REspe nº 20003/SP, Rel. Min. Luciana Lóssio, PSESS de 17.11.2016).

Por fim, ressalto que a questão referente à natureza das cláusulas contratuais que regem o pacto firmado entre o candidato Recorrido e o Poder Público sequer foi objeto de debate pelo Tribunal de origem, carecendo do imperioso requisito do prequestionamento, *ex vi* da Súmula nº 282 do STF³.

Ex positis, mantenho a decisão vergastada e desprovejo o regimental.

É como voto.

³ Súmula nº 282/STF. É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.

EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 175-54.2016.6.18.0056/PI. Relator: Ministro Luiz Fux. Agravante: Coligação Quando o Povo Quer, a Mudança Vem (Advogados: Herman Ted Barbosa – OAB nº 10001/DF e outros). Agravado: Abel Francisco de Oliveira Junior (Advogados: Tiago Saunders Martins – OAB nº 4978/PI e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator. Acórdão publicado em sessão.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 19.12.2016.