



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600177-23.2020.6.21.0097 – ESTEIO – RIO GRANDE DO SUL

Relator: Ministro Edson Fachin

Agravante: Ministério Público Eleitoral

Agravados: Janaína Beatriz Machado dos Santos e outro

Advogados: Maritânia Lúcia Dallagnol – OAB: 25419/RS e outros

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. CANDIDATO A VEREADOR. REGISTRO DEFERIDO. MEMBRO DE CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS CULTURAIS. PRAZO DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. ART. 1º, II, I, DA LC Nº 64/1990. NÃO INCIDÊNCIA. EQUIPARAÇÃO A SERVIDOR PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA DAS ATRIBUIÇÕES. ÁREA DE ATUAÇÃO. ESPECIFICIDADES. NORMA RESTRITIVA. SENTIDO. NECESSIDADE DE CONSIDERAÇÃO. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA Nº 26/TSE. DESPROVIMENTO.

1. A decisão impugnada sustentou-se no entendimento firmado por este Tribunal no julgamento do AgR-REspe nº 28.641/MG, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, *DJe* de 15.8.2017, quanto ao prazo de desincompatibilização aplicável a membro de Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, hipótese que guarda específica similitude com a ora em análise, relativa a membro de Conselho Municipal de Políticas Culturais.

2. Assinalou-se que, assim como na espécie, o Tribunal de origem reconheceu que os membros do aludido conselho desempenhavam funções consultivas e deliberativas, a exemplo da propositura de políticas públicas pertinentes à respectiva área de atuação, no entanto, entendeu-se que tais características não têm aptidão para atrair a inelegibilidade decorrente de desincompatibilização intempestiva, consideradas a especificidade e a reduzida área de sua atuação.

3. O agravante não se desincumbiu de impugnar os fundamentos da decisão agravada, limitando-se a defender a aplicação de entendimento relativo a situação fática diversa da ora em análise sem, contudo, explicitar o motivo pelo qual entende não incidir na espécie precedente específico, alusivo a membros de conselhos municipais de cultura.



4. Inadmissibilidade de recurso cujas razões não impugnaram os fundamentos da decisão combatida, nos termos da Súmula nº 26/TSE.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

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

Brasília, 25 de fevereiro de 2021.

MINISTRO EDSON FACHIN – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhor Presidente, trata-se de agravo interno interposto de decisão mediante a qual dei provimento parcial a recurso especial manejado contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS) que mantivera o indeferimento de pedido de registro ao cargo de vereador, por falta de desincompatibilização tempestiva. O pronunciamento foi assim sintetizado (ID 63992588):

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CANDIDATO A VEREADOR. REGISTRO INDEFERIDO. INOBSERVÂNCIA DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE NOTÍCIA DE INELEGIBILIDADE. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA Nº 72/TSE. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CONFIGURADO. MEMBRO DE CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS CULTURAIS. PRAZO DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. ART. 1º, II, I, DA LC Nº 64/1990. NÃO INCIDÊNCIA. EQUIPARAÇÃO A SERVIDOR PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA DAS ATRIBUIÇÕES. ÁREA DE ATUAÇÃO. ESPECIFICIDADES. NORMA RESTRITIVA. SENTIDO. NECESSIDADE DE CONSIDERAÇÃO. PRECEDENTES. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM O ENTENDIMENTO DA CORTE SUPERIOR. PRECEDENTE. PROVIMENTO PARCIAL.

Em suas razões, o agravante sustenta que *não há que se falar em elastecimento da norma de inelegibilidade, sendo que a jurisprudência desse eg. TSE já concluiu que o Membro de Conselho Municipal com atribuições deliberativas estatais deve se desincompatibilizar no prazo de três meses* (ID 65254838, p. 6).

Consoante argumenta, o disposto no art. 35, § 1º, da Lei Municipal nº 5.960/2014 demonstraria que o Conselho de Cultura de Esteio/RS possuiria função deliberativa, consistente na elaboração de políticas públicas, não se caracterizando como órgão meramente consultivo, ainda mais considerada sua função fiscalizatória.

Alega que este Tribunal, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia, deveria aplicar ao caso em exame o entendimento por ele adotado quanto a hipóteses supostamente análogas, a saber, a de membro do Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Conselho Municipal de Educação e a de vice-coordenador do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

Ao final, requer a reconsideração do pronunciamento impugnado ou a submissão do agravo a julgamento colegiado, para ser provido, com o indeferimento do pedido de registro de candidatura da agravada Janaína Beatriz Machado dos Santos.

A contraminuta foi registrada sob o ID 98289588.

É o relatório



VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Senhor Presidente, o agravo interno não merece prosperar.

O agravante pretende a reforma da decisão mediante a qual dei parcial provimento ao recurso especial com apoio nos seguintes fundamentos (ID 63992588):

Ao analisar a demanda, o Tribunal *a quo*, após afastar a preliminar de cerceamento de defesa, manteve o indeferimento do pedido de registro de candidatura de Janaína Beatriz Machado dos Santos ao cargo de vereador, por entender que sua condição de membro do Conselho Municipal de Políticas Culturais de Esteio/RS – órgão com funções altamente diretivas – equipara-se à de servidor público para fins eleitorais e, assim, deveria ter se desincompatibilizado dessa função no prazo de 3 (três) meses anteriores ao pleito. Confirmam-se os seguintes excertos do acórdão vergastado (ID 60395788):

[...]

No mérito, o pedido de registro de candidatura de JANAINA BEATRIZ MACHADO DOS SANTOS ao cargo de vereador do Município de Esteio foi indeferido com fundamento na ausência de desincompatibilização da vaga ocupada no Conselho Municipal de Políticas Culturais de Esteio dentro do prazo de 03 (três) meses que antecedem ao pleito, recaindo, assim, na causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inc. II, al. /, da LC n. 64 /90.

A discussão, no ponto, é vencida por farta jurisprudência do TSE no sentido de que os membros de conselho municipal são equiparados a servidores públicos para fins eleitorais, exigindo-se a sua desincompatibilização, uma vez que lhes competem relevantes funções públicas, independentemente do recebimento ou não de remuneração pela atividade, como segue:

[...]

Assim, a necessidade de observância da desincompatibilização resta igualmente evidenciada a partir da natureza, atribuições e prerrogativas do Conselho.

Analisando a Lei Municipal n. 3.648/04 (ESTEIO) constato que o Conselho Municipal de Políticas Culturais possui funções altamente diretivas. Observe-se o que refere o art. 1º da citada norma:

Art. 1º - O Conselho de Políticas Culturais, antes denominado de Conselho Municipal de Cultura - CMC, criado nos termos do art. 20 da Lei Municipal nº 3239, de 17 de outubro de 2.001, bem como suas respectivas alterações, é órgão de caráter permanente, deliberativo, normativo e consultivo nas áreas de atividade cultural do Município e tem por finalidade e competência: (Redação dada pela Lei nº 5738/2013)

I - propor e fiscalizar ações e políticas públicas de desenvolvimento da cultura, a partir de iniciativas governamentais e/ou em parceria com agentes privados, sempre na preservação do interesse público;

II - promover e incentivar estudos, eventos, atividades permanentes e pesquisas na área da cultura;

III - contribuir na definição da política cultural a ser implementada pela Administração Pública Municipal;

IV - propor e analisar políticas de geração, captação e alocação de recursos para o setor da cultura;

V - colaborar na articulação das ações entre organismos públicos e privados da área da cultura;



VI - emitir e analisar pareceres e projetos sobre questões técnico-culturais, principalmente os concorrentes ao FUNPROARTE;

VII - acompanhar, analisar e fiscalizar as ações culturais desenvolvidas pelo Município;

VIII - estudar e sugerir medidas que visem a expansão e o aperfeiçoamento das atividades e investimentos realizados pela Secretaria Municipal de Arte e Cultura – SMAC;

IX - incentivar a permanente atualização do cadastro das entidades culturais do Município;

X - elaborar e aprovar seu Regimento Interno.

O objetivo da norma (art. 1º, inc. II, al. I, da LC n. 64/90) é evitar que o candidato se utilize do cargo para obter vantagem e desequilibrar o pleito eleitoral.

Na hipótese, a desincompatibilização era medida impositiva, conforme entendimento da sentença recorrida.

E ainda, no aresto resultante do julgamento dos embargos declaratórios, assinalou o seguinte (ID 60396688):

O termo *funções altamente diretivas* foi utilizado para conceituar os escopos de atuação do Conselho Municipal de Políticas Culturais de Esteio. Conforme o art. 1º, inc. III, da Lei n. 3.648/04, uma das funções do conselho é *propor e fiscalizar ações e políticas públicas de desenvolvimento da cultura, a partir de iniciativas governamentais e/ou em parceria com agentes privados, sempre na preservação do interesse público*. Assim, o Conselho tem o dever de propor, deliberar, normatizar e fiscalizar ações e políticas públicas para o desenvolvimento da cultura. Essas são funções desempenhadas por servidores públicos, e daí a evidente necessidade de desincompatibilização.

[...]

Na espécie, observa-se que o recurso tem condições de êxito sob a ótica da transgressão ao art. 1º, II, I, da LC nº 64/1990.

Explica-se. Quanto à matéria de mérito, este Tribunal já se manifestou em relação ao prazo de desincompatibilização aplicável a membro de Conselho Municipal do Patrimônio Cultural ao examinar o AgR-REspe nº 28.641/MG, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 15.8.2017.

No voto condutor desse pronunciamento, assinalou-se não ser possível adotar como regra geral o entendimento de que membro de conselho municipal equipara-se a servidor público, para fins de definir o prazo de desincompatibilização aplicável, tendo em conta ser vedado, por meio de interpretação, elastecer o sentido de norma restritiva para abranger situação não regida por ela.

Consignou-se a necessidade de extrair-se o sentido da norma a partir de seus próprios elementos com o objetivo de verificar se incide a determinado caso. Acrescentou-se que o instituto da desincompatibilização serve à garantia de isonomia entre os participantes da disputa eleitoral.

Ponderou-se que, a despeito de o Tribunal de origem haver reconhecido que os membros do conselho em exame desempenhavam funções consultivas e deliberativas, como propositura de políticas públicas pertinentes à respectiva área de atuação – o que também se identifica *in casu* –, essas características não têm aptidão para atrair a inelegibilidade decorrente de desincompatibilização intempestiva, consideradas a especificidade e a



reduzida área de sua atuação. Desse modo, concluiu-se não ser possível aplicar a mesma solução jurídica conferida à situação de integrantes de conselhos municipais pertinentes a funções básicas do Estado, como saúde, educação e segurança, à condição de membros de conselhos municipais de cultura.

Por fim, após o exame de peculiaridades do caso, como o percentual de votos obtidos pelo pretense candidato, deferiu-se o pedido de registro de candidatura em análise, considerada a tempestividade da desincompatibilização. Confira-se a síntese do pronunciamento:

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 preveem 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.

(REspe nº 286-41/MG, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, *DJe* de 15.8.2017).

Não se pode deixar de notar o alinhamento do decidido acima com o entendimento segundo o qual *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* (AgR-REspe nº 235-83/TO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, PSESS de 13.12.2016).

A par disso, o posicionamento *supra* foi reforçado por esta Corte no julgamento da Cta nº 0601159-22/DF, senão vejamos:

[...]

Portanto, à luz desses parâmetros, tem-se que a conclusão constante do *decisum* regional – no sentido de ser intempestiva a desincompatibilização da pretensa candidata membro de Conselho Municipal de Políticas Culturais, por equiparar sua situação à de outros integrantes de conselhos municipais que desempenham funções básicas do Estado, como saúde, educação e segurança – diverge da jurisprudência desta Corte sobre a questão, merecendo acolhida a pretensão dos recorrentes quanto ao ponto.

Ante o exposto, nos termos do art. 36, § 7º, do RITSE, **dou parcial provimento ao recurso especial eleitoral para deferir o pedido de registro de candidatura de Janaína Beatriz Machado dos Santos ao cargo de vereador.**

Como se nota, a decisão impugnada sustentou-se no entendimento firmado por este Tribunal no julgamento do AgR-REspe nº 28.641/MG, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, *DJe* de 15.8.2017, quanto ao prazo de desincompatibilização aplicável a membro de Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, hipótese que guarda específica similitude com a ora em análise, relativa a membro de Conselho Municipal de Políticas Culturais.

Assinalou-se que, assim como na espécie, o Tribunal de origem reconheceu que os membros do aludido conselho desempenhavam funções consultivas e deliberativas, a exemplo da propositura de políticas públicas pertinentes à respectiva área de atuação, no entanto, entendeu-se que tais características não têm aptidão para atrair a inelegibilidade decorrente de desincompatibilização intempestiva, consideradas a especificidade e a reduzida área de sua atuação.

Assentou-se, então, a impossibilidade de aplicar a mesma solução jurídica conferida à situação de integrantes de conselhos municipais pertinentes a funções básicas do Estado (saúde, educação e segurança), tal como agora pretende o agravante, à condição de membros de conselhos municipais de cultura, na linha do precedente acima referenciado.

A seu turno, observa-se que o agravante, ao deixar de explicitar o motivo pelo qual entende não se aplicar ao caso o entendimento deste Tribunal quanto a membros de conselhos municipais de cultura, devendo fazer incidir na espécie o adotado em relação a integrantes de conselhos diversos, não se desincumbiu de seu ônus de infirmar os fundamentos da decisão agravada.

Com efeito, esta irresignação se revela inviável em virtude da aplicação do enunciado de Súmula nº 26/TSE, segundo o qual *é inadmissível o recurso que deixa de impugnar especificamente fundamento da decisão recorrida que é, por si só, suficiente para a manutenção desta.*

Nesse sentido são os seguintes precedentes:

ELEIÇÕES 2018. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. DEPUTADO ESTADUAL. DESAPROVAÇÃO. INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL EM AGRAVO REGIMENTAL. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE



TODOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 26/TSE. MODIFICAÇÃO DA COMPREENSÃO QUANTO À APTIDÃO DA DOCUMENTAÇÃO PARA COMPROVAR O LASTRO PROBATÓRIO DO RECURSO FINANCEIRO DOADO. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. MANUTENÇÃO DO *DECISUM*. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A utilização, no agravo interno, de fundamentos jurídicos ausentes nas razões do recurso especial eleitoral caracteriza inovação recursal que acarreta a impossibilidade de seu conhecimento. Precedentes.
2. À luz do princípio da dialeticidade, é inviável o conhecimento de recurso que deixe de apresentar argumentos necessários para infirmar os fundamentos suficientes para a manutenção da decisão agravada (Súmula nº 26 /TSE).
3. A modificação da conclusão da Corte de origem, quanto à suficiência da documentação apresentada para comprovar o lastro financeiro do recurso doado de modo a afastar a desaprovação das contas e a determinação do recolhimento ao Tesouro Nacional, demandaria a reincursão no acervo fático-probatório dos autos, providência vedada em sede especial, nos termos da Súmula nº 24/TSE.
4. O enunciado da Súmula nº 30/TSE aplica-se, também, aos recursos especiais fundamentados em violação à Constituição ou a lei.
5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-AI nº 0609654-03/SP, de minha relatoria, *DJe* de 4.8.2020); e

ELEIÇÕES 2018. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DEPUTADA ESTADUAL. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. JUNTADA EXTEMPORÂNEA DE DOCUMENTOS. PRECLUSÃO. PRECEDENTES. SÚMULA Nº 30/TSE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO TEMPESTIVA DA REGULARIDADE DE DESPESA COM RECURSOS PÚBLICOS. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. DECISÃO AGRAVADA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. SÚMULA Nº 26/TSE. INOVAÇÃO RECURSAL. INADMISSIBILIDADE. PRECLUSÃO. DESPROVIMENTO.

1. A agravante deixou de impugnar especificamente fundamento da decisão agravada e apenas reiterou as razões lançadas em recursos anteriores. Portanto, *inviável o conhecimento de recurso que deixe de apresentar argumentos suficientes para infirmar todos os fundamentos da decisão recorrida e, assim, permitir a sua reforma, nos termos da Súmula 26 deste Tribunal* (AgR-AI nº 18-36/MG, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 3.5.2019).

[...]

4. Rediscutir a conclusão a que chegou o Tribunal *a quo* acerca da ausência de regular comprovação de despesas com recursos públicos de forma tempestiva e da consequente necessidade de ressarcimento ao Erário demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, providência incabível em sede de recurso especial, a teor da Súmula nº 24/TSE.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-AI nº 0603190-98/RS, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, *DJe* de 27.8.2020).

Destarte, sendo as razões recursais insuficientes para infirmar os fundamentos da decisão agravada, essa deve ser mantida.



Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo interno.
É como voto.

EXTRATO DA ATA

AgR-REspEI nº 0600177-23.2020.6.21.0097/RS. Relator: Ministro Edson Fachin. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravados: Janaína Beatriz Machado dos Santos e outro (Advogados: Maritânia Lúcia Dallagnol – OAB: 25419/RS e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do relator.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Renato Brill de Góes.

SESSÃO DE 25.2.2021.

