



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL (1321) N. 0600133-84.2024.6.19.0043 (PJe) – NATIVIDADE – RIO DE JANEIRO

RELATOR: MINISTRO NUNES MARQUES

AGRAVANTE: MARCOS ANTÔNIO DA SILVA TOLEDO

ADVOGADOS: DRÍCIA VITÓRIA CORADO SOUZA LIMA (OAB/DF 69.367) E OUTROS

AGRAVADA: COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO

ADVOGADOS: EDUARDO DAMIAN DUARTE (OAB/RJ 106.783-A) E OUTROS

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

DECISÃO

1. Marcos Antônio da Silva Toledo, prefeito eleito no Município de Natividade/RJ, nas Eleições 2024, interpôs agravo interno contra decisão pela qual desprovido recurso especial eleitoral e mantido o indeferimento do seu registro de candidatura, tendo em vista o reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da Lei Complementar n. 64/1990.

Alega que a decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no processo n. 0000865-30.2011.8.19.0035, em que condenado por improbidade administrativa, manteve incólume a sentença baseada em irregularidades formais no processo licitatório e fundamentada unicamente no art. 11 da Lei n. 8.429/1992.

Aduz que a condenação dos réus, no aludido processo, ao pagamento de R\$ 663.085,56 (seiscentos e sessenta e três mil, oitenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos), decorre da penalização de ressarcimento ao Erário nos moldes do art. 12, de natureza meramente compensatória e, não, do art. 10 da LIA, de caráter punitivo.

Afirma que não existem provas no processo de improbidade acerca da não prestação dos serviços contratados mediante procedimento licitatório, motivo pelo qual não há que se falar em enriquecimento ilícito de terceiros.

Sustenta que a decisão agravada violou o disposto no enunciado n. 41 da Súmula do TSE ao reenquadrar a situação fática deduzida no acórdão do TJ/RJ que, segundo assevera, expressamente afastou o dolo, a lesão ao erário e o enriquecimento ilícito em sua conclusão.

Requer o provimento do agravo interno a fim de que, reformada a decisão recorrida, seja o recurso especial provido, deferindo-se o registro de candidatura.

O Diretório Nacional do Partido União Brasil (UBR) apresentou petição em que requereu ingresso no feito na condição de assistente simples de Marcos Antônio da Silva Toledo (ID 162877711).

Alega possuir interesse jurídico na causa, uma vez que se trata da agremiação política a qual pertence o candidato eleito à Prefeitura do Município de Natividade/RJ.

Sustenta, assim, que será diretamente atingido pelo provimento jurisdicional e que a manutenção da inelegibilidade do recorrente prejudicará a representação partidária do UBR na

região.

Em 23 de janeiro de 2025, a Coligação agravada apresentou petição aduzindo falta de legitimidade ativa do União Brasil para o referido ingresso no feito, nos termos do art. 6º, § 4º, da Lei n. 9.504/1997, tendo em vista que o pedido foi formulado de forma coligada, ao passo que a agremiação concorreu ao pleito majoritário no Município de Natividade de forma coligada (ID 163284188).

Em 10 de fevereiro de 2025, o agravante apresentou petição com pedido de efeito suspensivo contra a decisão agravada (ID 163395645).

Articula, em síntese, estarem presentes os requisitos para a concessão da medida liminar, ante a plausibilidade do direito invocado, porquanto a decisão ora agravada violou o enunciado n. 41 da Súmula deste Tribunal Superior Eleitoral.

Reafirma, quanto ao ponto, que, nos termos da sentença ratificada pela 7.ª Câmara de Direito Privado do TJ/RJ, foi condenado no processo n. 0000865-30.2011.8.19.0035, unicamente, pelo art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, inexistindo qualquer menção aos requisitos do dolo específico, enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, não havendo falar, portanto, na incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, I, da LC n. 64/1990.

Assevera estar presente o perigo de dano irreparável, tendo em vista a instabilidade político-administrativa instaurada na municipalidade, decorrente do lançamento da pré-candidatura do Prefeito interino para uma eventual eleição suplementar, o que tem movimentado todo o aparato administrativo para esta finalidade, através de uma sequência de dispensas de licitações e de um volume atípico de contratações de servidores comissionados.

Pugna, assim, pela concessão de medida liminar, para que seja dado efeito suspensivo ao presente agravo, até o seu julgamento final pelo Plenário desta Corte Superior.

A Procuradoria-Geral Eleitoral e a Coligação Com a Força do Povo apresentaram contraminutas (ID 163399151 e 163414484, respectivamente).

É o relatório. **Decido.**

2. Os pressupostos de recorribilidade foram atendidos.

O agravo interno não comporta provimento.

De saída, analiso o pedido de ingresso no feito, na qualidade de assistente simples, formulado pelo Diretório Nacional do Partido União Brasil (UBR), ao argumento de que possui interesse no julgamento do presente recurso, tendo em vista que o agravante, Marcos Antônio da Silva Toledo, prefeito eleito no Município de Natividade/RJ no pleito de 2024, é filiado à agremiação.

Nos termos do que dispõe o art. 119, *caput*, do Código de Processo Civil, “pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assisti-la”, admitindo-se a assistência em qualquer procedimento e em qualquer grau de jurisdição, de maneira que o assistente receberá o processo no estado em que se encontra (parágrafo único do citado dispositivo legal).

Na espécie, há interesse jurídico no pedido formulado, uma vez que o julgamento do agravo pode resultar na manutenção do indeferimento do registro de Marcos Antônio da Silva Toledo ao cargo majoritário. Nesse sentido, o REspEI n. 0600105-70.2020.6.23.000/RR, ministra Cármen Lúcia, DJe de 21 de fevereiro de 2024.

Desse modo, defiro o pedido de ingresso do Diretório Nacional do Partido União Brasil, na qualidade de assistente simples, ressalvando, contudo, o recebimento do processo no estado em que se encontra, nos termos do art. 119, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

Ultrapassada essa questão, passo à análise da matéria de fundo.

A decisão agravada merece ser reconsiderada, motivo pelo qual passo a julgar o recurso especial.

A inelegibilidade da alínea I do artigo 1º, I, da LC n. 64/1990 exige, cumulativamente, que o candidato tenha os seus direitos políticos suspensos em decorrência de condenação por ato doloso de improbidade administrativa, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, que importe em lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito de si próprio ou de terceiro beneficiado. Confira-se:

São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

I) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.

Na esteira da jurisprudência deste Tribunal Superior, para fins de incidência da causa de inelegibilidade em comento, a verificação do enriquecimento ilícito próprio ou de terceiros e da lesão ao Erário, no caso concreto, pode ser realizada por esta Justiça Especializada, a partir do exame da fundamentação do acórdão condenatório proferido pela Justiça Comum, ainda que tal reconhecimento não tenha constado expressamente do dispositivo daquele pronunciamento judicial.

O Tribunal de origem, ao julgar procedentes as impugnações apresentadas e indeferir o registro de candidatura de Marcos Antônio da Silva Toledo ao cargo de Prefeito do Município de Natividade, identificou elementos que viabilizaram a conclusão de que o recorrente praticou atos ímprobos, de forma deliberada, na condição de prefeito de Natividade/RJ, que importaram em enriquecimento ilícito e em dano ao Erário, consubstanciados no desvio de verba pública por meio de licitação irregular.

Com base nessas premissas, mantive o acórdão regional por decisão monocrática, uma vez considerado preenchidos todos os requisitos necessários à configuração da inelegibilidade da alínea L.

Ocorre que, da análise mais apurada do acórdão proferido pela Justiça Comum no processo n. 000865-30.2011.8.19.0035, verifico que a Egrégia Corte se limitou a manter a sentença de 1º grau, pela qual o ora agravante fora condenado como incurso tão somente no art. 11, I da Lei n. 8.429/1992, isto é, por violação aos princípios da Administração Pública. Transcrevo, por oportuno, a ementa do referido julgado:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. ARTIGOS 10, VIII, E 11, I, DA LEI 8.429/92 SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. APELAÇÕES. PRELIMINARES E PREJUDICIAL DE MÉRITO REJEITADAS. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/2021. TEMA 1199 DO STF. LESÃO AO ERÁRIO CONFIGURADA, COM EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO MUNICIPAL.

Não se sustenta a preliminar de cerceamento de defesa trazida pelo Réu, ora Apelante, em decorrência do julgamento antecipado do objeto do processo, porque, como esclareceu a Procuradoria de Justiça em seu parecer, o julgamento ocorreu nos termos do art. 355, incisos I e II do CPC, além do que não se insurgiram os Apelantes em face da decisão saneadora de ID 3.341, como se depreende da certidão de ID 3.343. Pretensão de ressarcimento ao erário. Imprescritibilidade. Art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Tese firmada pelo Pretório Excelso no RE 669.069 no sentido de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, tendo se afirmado no mesmo julgamento que aquele entendimento não alcançava os prejuízos decorrentes de atos de improbidade administrativa.

Mérito. A Lei nº 14.230/2021, estabeleceu novo sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, impondo a observância dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº 8429/92, incluído pela Lei nº 14230/2021).

Fracionamento da licitação que serviu de artifício para burlar a concorrência pública, que seria a modalidade adequada do certame, permitindo-se a utilização da tomada de preços, modalidade de licitação mais simples, destituída de maior formalismo e publicidade, favorecendo as empresas e os agentes públicos e privados envolvidos, em detrimento do interesse público. Violação ao artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, que expressa que a licitação tem como umas de suas finalidades a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

In casu, resta configurada lesão ao erário, em virtude não apenas da frustração da licitude do processo licitatório, nos termos do artigo 10, inciso VIII, da lei de improbidade, mas também das provas anexadas pelo Parquet à Inicial (relatório do Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público (GATE), a partir de fls. 1819 – E docs. 000024, 000230, 000444, 000675, 000901, 001133, 001349, 001778 e 001988), ensejando prejuízo ao erário municipal de valor superior a duzentos mil reais.

Condutas dos Apelantes que se amoldam à regra do artigo 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, sujeitando-os às sanções previstas no artigo 12, inciso III, do mesmo diploma normativo. razoabilidade e proporcionalidade das sanções impostas, tendo em vista a gravidade das condutas.

DESPROVIMENTO DOS RECURSOS. (grifos nossos)

Observo, quanto ao ponto, que **conclusão mais gravosa não poderia ser a decisão do órgão colegiado na Justiça Comum, uma vez que apenas os réus da Ação Civil Pública recorreram da sentença condenatória, quedando-se o Ministério Público Eleitoral inerte.**

Para além da manutenção da sentença de 1º grau, consta no aresto do TJ/RJ que **“a partir da valoração das provas carreadas ao processo, não resta comprovado dolo, desonestidade ou má-fé dos réus, nem tampouco lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito, sem embargo do descumprimento de norma legal”.**

Como se vê, não restou consignada a existência de dolo, de enriquecimento ilícito e de dano ao Erário, especificamente, na condenação do agravante.

Logo, ainda que seja possível a análise dos fundamentos da decisão condenatória proferida no bojo da ação de improbidade administrativa, é vedado à Justiça Eleitoral o rejuízo ou a alteração das premissas adotadas pela Justiça Comum, nos termos do enunciado n. 41 da Súmula do TSE, segundo o qual “não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade”.

Dito isso, esta Corte Superior já firmou entendimento no sentido da não incidência da inelegibilidade em comento quando a condenação por improbidade administrativa tiver por fundamento tão somente a violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei n. 8.429/1992). Confira-se:

DIREITO ELEITORAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. CUMULATIVIDADE DOS REQUISITOS. INELEGIBILIDADE NÃO CONFIGURADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 26/TSE. DESPROVIMENTO.

1. Agravo interno interposto em face de decisão monocrática que negou seguimento a recurso ordinário, mantendo o deferimento do registro de candidatura ao cargo de deputado federal, uma vez que a condenação em ação por improbidade administrativa não reconheceu a ocorrência de enriquecimento ilícito.

2. A parte agravante não impugnou especificamente os fundamentos da decisão agravada, limitando-se a reiterar os argumentos desenvolvidos no recurso ordinário. É inadmissível o recurso que deixa de impugnar especificamente os fundamentos da decisão recorrida que são, por si só, suficientes para sua manutenção (Súmula nº 26/TSE).

3. A decisão agravada está alinhada à jurisprudência desta Corte que, em relação à configuração da inelegibilidade da alínea "I", já para as eleições de 2018, decidiu que os requisitos relativos ao dano ao erário e ao enriquecimento ilícito são cumulativos, e não alternativos. Precedente.

4. Reafirmação dos fundamentos da decisão agravada no sentido de que: (i) para verificar a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, I, da LC nº 64/1990 é possível à Justiça Eleitoral extrair do acórdão da Justiça Comum os requisitos exigidos, a partir tanto do dispositivo quanto da fundamentação, interpretando-se o seu exato alcance, desde que não desfigure a decisão; e (ii) as condenações por ato doloso de improbidade administrativa fundadas tão somente no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 não implicam, por si só, a configuração da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "I", da LC nº 64/1990. Precedentes.

5. No caso, não há nem na fundamentação nem na parte dispositiva da decisão da Justiça Comum qualquer menção à ocorrência de enriquecimento ilícito ou a elementos que permitam concluir pela sua configuração. Ademais, do acórdão condenatório é possível constatar que os servidores prestaram efetivamente a contrapartida laboral, de modo que não se pode presumir que se enriqueceram ilicitamente.

6. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgR-RO n. 0603615-87. 2018.6.26.0000/SP, ministro Luís Roberto Barroso, DJe de 23 de outubro de 2018)

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

[...]

Inelegibilidade decorrente de condenação por improbidade administrativa (LC art. 1º, I, I).

7. Para incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/90, é necessário existir condenação por ato doloso de improbidade, proferida ou confirmada por órgão colegiado, que considere infringidos o art. 9º ou o art. 10 da Lei nº 8.429/92, a partir do que seja possível verificar a ocorrência cumulativa do enriquecimento ilícito e do dano ao erário.

8. A análise do acórdão recorrido revela que a condenação por improbidade administrativa se deu apenas por violação aos princípios que regem a administração (art. 11), conforme se verificou a partir do dispositivo da sentença que aplicou a suspensão de direitos políticos pelo prazo de três anos, conforme o mínimo previsto no inciso III do art. 12 da Lei nº 8.429/92 que se refere apenas às sanções.

9. Consoante pacífica jurisprudência deste Tribunal, a condenação fundamentada apenas no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa não se presta a caracterização da inelegibilidade no art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/90.

Precedentes: AgR-RO 2604-09, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 23.6.2015; AgR-RO 2921-12, rel. Min. Gilmar Mendes de 27.11.2014.

10. Nos termos da Súmula 41 deste Tribunal: "Não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade".

(REspEI n. 64-40. 2016.6.26.0188/SP, ministro Henrique Neves da Silva, DJe de 1 de dezembro de 2016).

Lado outro, a Lei n. 14.230/2021 trouxe nova redação à Lei n. 8.429/1992, exigindo a presença da finalidade específica "de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade" para caracterização do ato de improbidade administrativa.

Dessa forma, ações eivadas apenas de dolo genérico são incapazes de consubstanciar ato de improbidade, deixando de dar ensejo à incidência das causas de inelegibilidade.

No presente feito, o TRE/RJ igualmente assentou - de certa maneira até mesmo contraditório em relação ao entendimento anterior de ausência de dolo - que a caracterização do dolo estaria expressamente consignada no acórdão da Justiça Comum, **notadamente na afirmação de que houve demonstração inequívoca de que os réus atuaram, concreta e intencionalmente, de modo a lesar a probidade administrativa, viés esse que não se confunde com a vontade livre e consciente de lesar o Erário e de dar causa ao enriquecimento ilícito, de modo que não restou demonstrado o necessário dolo específico.**

Nesse contexto, inviabilizada a incidência do artigo 1º, I, L, da LC n. 64/1990, a reforma do acórdão regional para que seja deferido o registro da candidatura do agravante é medida de rigor.

Desse modo, considerando as circunstâncias do caso em concreto, tenho que se deve prestigiar o *ius honorum* do candidato, tendo em vista que, ante a "dúvida razoável sobre a configuração do dolo na conduta do agente público, deve prevalecer o direito fundamental à elegibilidade" (AgR-RO 0600184-89.2018.6.10.0000//MA, ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, PSESS de 7 de dezembro de 2018).

3. Ante o exposto: (i) admito o ingresso do Diretório Nacional do Partido União Brasil (UBR) no feito, na condição de assistente simples do agravante; (ii) reconsidero a decisão agravada e, em juízo de retratação, dou provimento ao recurso especial para, reformando o pronunciamento do Tribunal de origem, deferir o registro de candidatura de Marcos Antônio da Silva Toledo ao cargo de Prefeito do Município de Natividade/RJ nas Eleições de 2024, ficando prejudicado o pedido de efeito suspensivo.

4. Comunique-se, com urgência, ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro/RJ, determinando o imediato cumprimento da decisão ora proferida.

5. Publique-se.

Brasília, 6 de maio de 2025.

Ministro **NUNES MARQUES**
Relator