



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) MINISTRO(A)**

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 49-32.2016.6.26.0104**

**PROCEDÊNCIA:** QUATÁ-SP

**RECORRENTE:** MARCELO DE SOUZA PECCHIO

**RECORRIDOS:** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL  
ANTÔNIO FIAIS

**RELATORA:** MINISTRA LUCIANA LÓSSIO

**PETIÇÃO ND Nº 2.698/2016**  
**Nº 112.025- PGE**

**MEMORIAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, INC. I, ALÍNEA L, DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/90. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. INEXIGÊNCIA DE CONCOMITÂNCIA. INTERPRETAÇÃO FINALÍSTICA E SISTEMÁTICA DA NORMA.**

**1.** Atrai a incidência da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "I", da LC nº 64/90 a existência de decisão condenatória colegiada ou transitada em julgado, pela prática de ato doloso de improbidade administrativa que gera dano ao erário **ou** enriquecimento ilícito, ainda que a condenação tenha sido fundamentada no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

**2.** Não deve ser exigida a presença concomitante dos requisitos "dano ao erário" e "enriquecimento ilícito" para a incidência da causa de inelegibilidade em questão, sob pena de ofensa à diretriz constitucional da defesa da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, encartada no art. 14, §9º, da Constituição Federal.

**3.** A partícula 'e' no dispositivo legal em análise não deve conduzir o intérprete-aplicador à conclusão de que são requisitos conjuntivos. Uma interpretação com base teleológica e sistemática leva à conclusão de que resta configurada a inelegibilidade quando há dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito.

**4.** Há que se privilegiar a interpretação finalística e sistemática. As situações configuradoras de improbidade administrativa que acarretam dano ao patrimônio público e aquelas que implicam enriquecimento ilícito se equivalem em termos de gravidade, pois ambas, de per si, são capazes de produzir a suspensão de direitos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

políticos.

**5.** É desarrazoado supor que o legislador houvesse querido superdotar uma cláusula de inelegibilidade, quando, ao contrário, há várias outras situações configuradoras de inelegibilidade que decorrem da ofensa a apenas um valor jurídico (por ex., condenação por captação ilícita de sufrágio).

**6.** A via interpretativa pela lógica conjuntiva fragiliza a efetividade da norma constitucional do art. 14, §9º, que outorga à lei complementar a tarefa de dispor sobre situações de inelegibilidade em prol da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato eletivo.

**7.** Ante dois esquemas interpretativos possíveis, há que preponderar aquele que assegure maior carga de efetividade ao comando constitucional. Considerando que tanto a improbidade que gera dano ao erário, como a que produz enriquecimento ilícito encerram um desvalor que descredencia a moralidade para o exercício de um mandato, uma ou outra são suficientes para configurar a inelegibilidade.

Está em análise, no Tribunal Superior Eleitoral, o Recurso Especial Eleitoral nº 49-32.2016.6.26.0104, cuja discussão central é saber se a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "l", da Lei Complementar nº 64/90 exige, para sua configuração, que a condenação por ato doloso de improbidade administrativa tenha gerado, concomitantemente, dano ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, ou se é suficiente apenas um desses elementos. Eis a redação do dispositivo objeto do debate:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

l) 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;

(Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

Curial é a revisão do posicionamento jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, pois não se há de exigir a presença concomitante dos elementos “dano ao erário” e “enriquecimento ilícito”, para incidência da inelegibilidade estatuída pela alínea “l” do inciso I do art. 1º da LC n.º 64/90.

A interpretação literal da alínea “l” do inciso I do art. 1º da LC n.º 64/90 leva ao entendimento equivocado de que somente há inelegibilidade quando o ato doloso de improbidade administrativa enseja simultaneamente dano ao erário **e** enriquecimento ilícito.

O equívoco interpretativo parte da falsa ideia de que o silogismo disjuntivo só poderia vir representado pelo uso da partícula “ou”. E, pior: que o uso da partícula “e” implicaria sempre e necessariamente uma ideia de concomitância. Assim não nos parece. Ao se afirmar que João **e** Maria, por exemplo, são criminosos, isso não significa que hajam praticado crimes simultaneamente. De igual modo, dizer que Joaquim **e** Manoel estiveram em Paris não significa afirmar que lá estiveram juntos. Talvez juntos, talvez não...

Na linguagem comum, o uso de pressuposições não é homogêneo. Como observa Umberto Eco, as “pressuposições fazem parte da informação dada por um texto; estão sujeitas a acordo recíproco por parte do locutor e do ouvinte e formam uma espécie de *moldura textual* que determina o ponto de vista a partir do qual se desenvolverá o discurso”<sup>1</sup>. Mas, para além da “moldura textual”, a compreensão do texto não se aparta do “contexto”. Prossegue Umberto Eco: “Para poder compreender um texto, o leitor deve ‘preenchê-lo’ com uma quantidade de inferências textuais, conectadas com um amplo conjunto de pressuposições definidas por um dado contexto (base de conhecimento, suposições de fundo, construção de esquemas, ligações entre esquemas e texto, sistema de valores, construção do ponto de vista, e assim por diante).”<sup>2</sup>

1 ECO, Umberto. *Os limites da interpretação*. Lisboa: DIFEL, págs. 315/316

2 ECO, Umberto. *Os limites da interpretação*. Lisboa: DIFEL, pág. 344



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

Por isso, afirma-se que a partícula 'e' no dispositivo legal em análise não deve "arrastar" o intérprete-aplicador para a conclusão de que seriam requisitos conjuntivos.

Uma interpretação com base teleológica e sistemática leva a conclusão diversa, no sentido de considerar caracterizada a inelegibilidade quando há dano ao patrimônio público **ou** enriquecimento ilícito. E deve privilegiar-se a interpretação finalística e sistemática. Há várias razões para tanto. Em primeiro lugar, registre-se que as situações configuradoras de improbidade administrativa que acarretam dano ao patrimônio público e aquelas que implicam enriquecimento ilícito se equivalem em termos de gravidade, pois ambas, de per si, são capazes de produzir a suspensão de direitos políticos (cf, art. 12, I e II, da LIA). É, portanto, desarrazoado supor que o legislador houvesse querido superdotar uma cláusula de inelegibilidade, quando, ao contrário, há várias outras situações configuradoras de inelegibilidade que decorrem da ofensa a apenas um valor jurídico (por ex., condenação por captação ilícita de sufrágio).

Em segundo lugar – e não menos importante essa razão –, a via interpretativa pela lógica conjuntiva fragiliza a efetividade da norma constitucional do art. 14, §9º, que outorga à lei complementar a tarefa de dispor sobre situações de inelegibilidade em prol da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato eletivo. Ante dois esquemas interpretativos possíveis, há que preponderar aquele que assegure maior carga de efetividade ao comando constitucional. E, considerando que tanto a improbidade que gera dano ao erário, como a que produz enriquecimento ilícito encerram um desvalor que descredencia a moralidade para o exercício de um mandato eletivo, uma **ou** outra são suficientes para configurar a inelegibilidade.

Nesse sentido, observa Rodrigo López Zilio:

Trata-se de inelegibilidade específica de condenação por ato de improbidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

administrativa. Conforme a dicção legal, para haver a inelegibilidade prevista na alínea I é necessário que a condenação seja por ato doloso e que importe lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito. Neste diapasão, vislumbra-se que somente quando houver condenação por ato de improbidade administrativa com base no art. 9º ou na forma dolosa prevista no art. 10 da Lei nº 8.429/92 é que será possível cogitar da restrição à capacidade eleitoral passiva sob comento. Não incide, pois, a inelegibilidade da alínea I nos casos de condenação em improbidade administrativa culposa do art. 10 e nem na forma dolosa do art. 11 da Lei nº 8.429/92 – cujas possibilidades de incidência ficam adstritas à alínea h.

**De outra parte, embora o legislador tenha estabelecido a necessidade de lesão ao patrimônio público “e” enriquecimento ilícito, a melhor interpretação do comando normativo é a que permite o reconhecimento da inelegibilidade quando houver condenação por infração ao art. 9º (enriquecimento ilícito) ou ao art. 10 (prejuízo ao erário) da Lei n 8.429/92. Dito de outro modo, basta a condenação em qualquer uma das duas hipóteses para a incidência da norma, não sendo necessário a condenação em ambos os artigos. Com efeito, tendo por base a diretriz constitucional da defesa da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º, CF), entende-se que o reconhecimento judicial de prejuízo doloso ao erário ou de enriquecimento ilícito, ainda que de modo autônomo (ou seja, de forma não cumulativa), é suficiente para a configuração da restrição à capacidade eleitoral passiva. Neste norte, revela-se incompatível com o objetivo da norma o reconhecimento judicial – por órgão colegiado ou por decisão definitiva – do cometimento de ato doloso de improbidade administrativa que importe prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito, inclusive com a determinação de suspensão dos direitos políticos, mantendo-se incólume a restrição à elegibilidade do condenado. Sobreleva, no caso concreto, o fundamento ético da inelegibilidade prevista na alínea I, sendo justificável a exclusão do direito de elegibilidade para aquele que teve prolatada, em seu desfavor, decisão judicial (proferida por órgão colegiado ou definitiva) reconhecendo o prejuízo doloso ao erário e o enriquecimento ilícito (...).<sup>3</sup>**

Tal diretriz também é defendida por José Jairo Gomes. Confira-se:

Extrai-se da presente alínea I que a inelegibilidade só surgirá se fora aplicada sanção dos direitos políticos. Outrossim, também é preciso que seja reconhecida a prática de “ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito”. Logo, somente

3 ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 3ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. P. 211-212. Grifo nosso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

as hipóteses dos artigos 9º e 10 da Lei nº 8.429/92 são aptas a gerar a inelegibilidade enfocada, ficando excluídas as decorrentes de infração a princípios da administração pública, previstas no artigo 11.

A conjuntiva e no texto da alínea I deve ser entendida como disjuntiva (ou), pois é possível cogitar de lesão ao patrimônio público por ato doloso do agente sem que haja enriquecimento ilícito.<sup>4</sup>

No mesmo vértice, posiciona-se Luiz Carlos dos Santos Gonçalves:

A redação defeituosa do dispositivo sugere que somente a combinação das duas hipóteses de atos ímprobos (o enriquecimento ilícito e a lesão patrimonial) geraria inelegibilidade. Essa interpretação, todavia, deve ser afastada, pois ofende a possibilidade de autônomo reconhecimento de atos ofensivos ao patrimônio público, embora sem notas de enriquecimento ilícito, e vice-versa. A preocupação da lei parece ter sido a de afastar a condenação pela ofensa aos princípios da administração pública, como fato gerador de inelegibilidade, e não exigir uma cumulação que desrespeita o comando constitucional do art. 14, § 9º, permitindo que pessoas que lesaram a administração pública ou lhe causaram prejuízo se candidatem. É suficiente a condenação por ato doloso, numa dessas situações, para que se gere a inelegibilidade.<sup>5</sup>

O posicionamento acima exposto vai ao encontro do disposto no art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Em síntese, o entendimento de que só haverá inelegibilidade quando o ato de improbidade administrativa ensejar simultaneamente dano ao erário e enriquecimento ilícito viola a diretriz constitucional de defesa da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato eletivo, ao permitir que pessoas que lesaram ou causaram prejuízo à administração pública possam disputar pleitos eleitorais.

Assim, em conclusão, merece ser prestigiada a vereda interpretativa que, alicerçada em lógica disjuntiva, considera a configuração da inelegibilidade da alínea "I", do inciso I, do art. 1º da LC n.º 64/90, tanto a condenação por ato

4 GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 8ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. P. 195.

5 GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 2012. P. 115-116.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

doloso de improbidade administrativa que gera dano ao patrimônio público como a que produz enriquecimento ilícito, em favor do agente ou de terceiro. Vale dizer, uma **ou** outra são suficientes para atrair a inelegibilidade em tela.

São essas as considerações que o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL apresenta a Vossa Excelência, posicionando-se no sentido de desprovimento do recurso especial.

Brasília, 5.10.2016

**NICOLAO DINO**  
Vice-Procurador-Geral Eleitoral