



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR ELEITORAL RELATOR DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**Recurso Eleitoral nº 0600115-28.2020.6.21.0082**

**Procedência:** SÃO SEPÉ – RS (82ª ZONA ELEITORAL - SÃO SEPÉ)

**Assunto:** RECURSO ELEITORAL – REGISTRO DE CANDIDATURA –  
IMPUGNAÇÃO - INELEGIBILIDADE

**Recorrentes:** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

**Recorrido:** ARNO CLERI REINSTEIN SCHRODER

**Relator:** DES. RAFAEL DA CAS MAFFINI

**PARECER**

**RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA PARA CARGO DE PREFEITO. ELEIÇÕES 2020. IMPUGNAÇÃO. CAUSA DE INELEGIBILIDADE. DESAPROVAÇÃO DE CONTAS PELO TCE E PELA CÂMARA DE VEREADORES. CONFIGURAÇÃO DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE NATUREZA INSANÁVEL. MANUTENÇÃO POR ANOS DE SERVIDORES CONTRATADOS SEM CONCURSO PÚBLICO PARA REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES DE SERVIDORES EFETIVOS. VIOLAÇÃO DA IMPESSOALIDADE. ILEGALIDADE APONTADA EM OUTROS PARECERES DO TCE E EM ATUAÇÃO DO MPT. PARECER PELO PROVIMENTO DO RECURSO PARA INDEFERIR O PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA DO RECORRIDO.**

**I – RELATÓRIO.**

Trata-se de recurso eleitoral (ID 9276083) interposto em face de sentença, exarada pelo Juízo da 82ª Zona Eleitoral – RS (ID 9275933), que julgou improcedente a impugnação apresentada pelo Ministério Público Eleitoral, na qual alegada a causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/90, e, por via de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

consequência, deferiu o pedido de registro de candidatura de ARNO CLERI REINSTEIN SCHRODER, para concorrer ao cargo de Prefeito de São Sepé, pela COLIGAÇÃO SÃO SEPÉ NÃO PODE PARAR.

Com contrarrazões (ID 9304683), os autos foram remetidos a esse Egrégio Tribunal e, após, vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer.

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO.**

**II.I – PRELIMINARMENTE.**

**II.I.I – Da tempestividade dos recursos.**

No tocante ao prazo recursal, o artigo 8º, *caput*, da Lei Complementar nº 64/90, dispõe, *in verbis*:

*Art. 8º Nos pedidos de registro de candidatos a eleições municipais, o Juiz Eleitoral apresentará a sentença em cartório 3 (três) dias após a conclusão dos autos, passando a correr deste momento o prazo de 3 (três) dias para a interposição de recurso para o Tribunal Regional Eleitoral.*

Os prazos alusivos ao processo de registro de candidatura, a partir de 26 de setembro de 2020, passaram a ser contínuos e peremptórios, não se suspendendo aos sábados, domingos e feriados (art. 9.º, inc. XVII, da Resolução TSE n.º 23.624/2020).

No caso, o recurso do MPE foi interposto em 26.10.2020, três dias após a intimação da sentença, ocorrida em 23.10.2020, observando-se o prazo legal.

Portanto, o recurso é tempestivo e merece ser conhecido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

**II.II. – DO MÉRITO.**

O feito originário versa sobre Pedido de Registro de Candidatura de ARNO CLERI REINSTEIN SCHRODER, impugnado pelo MPE em razão da presença da causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/90, correspondente à desaprovação, pela Câmara de Vereadores, após parecer contrário do Tribunal de Contas do Estado, das contas do requerente como Prefeito do Município de São Sepé, relativas ao exercício de 2008, configurando irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa.

O cerne da controvérsia, precisamente, consiste na caracterização dos atos que motivaram a rejeição das contas do requerente como atos dolosos de improbidade administrativa. Salienta o Ministério Público Eleitoral, em suas razões de recurso (ID 9276083), que o *Tribunal de Contas do Estado não classificou as ilegalidades praticadas pelo requerido como atos dolosos de improbidade administrativa insanáveis porque não faz parte de suas atribuições legais, uma vez que simplesmente avalia as ilegalidades apontadas pelo corpo técnico e aplica as sanções que entender pertinentes, dentro de seu feixe de atribuições, não fazendo juízo de valor sobre a caracterização da conduta do Administrador quanto à parte que extrapola suas atribuições, seja para caracterizar a conduta como crime, ou como ato de improbidade, ou se houve dolo, ou má-fé, ou desonestidade.*

Sustenta o *Parquet* ser irrelevante o fato de não ter sido ajuizada ação de improbidade administrativa em face do recorrido, e defende que *o voto proferido no procedimento que tramitou perante o TCE serve somente como suporte fático para o Juiz Eleitoral, não o vinculando, de nenhuma forma, a classificação do ato como doloso, ou ímprobo, ou insanável, cabendo tal análise, exclusivamente, ao Juiz Eleitoral.* Ressalta que o candidato Arno Cleri teve parecer desfavorável do Tribunal de Contas para contas de três exercícios diversos, com apontamentos vários que induzem conclusão de má



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

*gestão de recursos e desorganização contábil por parte do gestor público, estando, portanto, sobejamente caracterizada efetiva violação de postulados éticos e de probidade no trato da coisa pública, merecendo ser reconhecida a causa de inelegibilidade. Nessa linha, passa a analisar pormenorizadamente as sete irregularidades insanáveis apontadas no relatório do TCE, para demonstrar a caracterização de cada uma delas como ato doloso de improbidade administrativa.*

**Assiste razão ao recorrente**, notadamente em relação à contratação de servidores sem concurso público.

A sentença desacolheu a impugnação, analisando cada uma das irregularidades apontadas pelo MPE – e reiteradas no presente recurso –, tendo afastado a configuração de atos dolosos de improbidade, *verbis*:

**1) Concessão ao Prefeito e Vice-Prefeito, por meio da LM nº 2.872/08, de aumento real de 0,63%, em desacordo com o permitido pela norma fixadora da remuneração, Lei Municipal nº 2.616/04. Infringência ao artigo 11 da Constituição Estadual e inciso V, artigo 29, da Constituição Federal**

*A discussão diz com a possibilidade de se estender aos agentes políticos o aumento real concedido ao funcionalismo público no geral.*

*Veja-se que se trata de possibilidade debatida na jurisprudência, e prática utilizada em diversos municípios. Somente ao longo dos anos é que a jurisprudência foi se consolidando no sentido de serem inconstitucionais as leis municipais que estendiam tal aumento real.*

*Os fatos aqui analisados remontam ao ano de 2008 – embora a rejeição das contas pela Câmara de Vereadores tenha se dado somente em 2013. Naquela época, não estava pacificada a inconstitucionalidade de leis que estendem aos agentes políticos o aumento real concedido ao funcionalismo público no geral.*

*Em rápida pesquisa junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, verifiquei, por exemplo, que ainda em 2013, no Município de Horizontina, foi editada lei com propósito idêntico, a qual foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70071424428.*

*Vê-se, dessa forma, que o aumento real concedido estava, à época, amparado em lei municipal válida e vigente.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

*Os precedentes do Tribunal Superior Eleitoral que proclamam inelegibilidade em razão de pagamento indevido a agentes políticos – cito aqui como exemplo o Ag.Reg. 958-90.2012.6.26.41 – dizem respeito a situações mais graves, em que o pagamento se deu sem qualquer amparo em lei. No precedente citado como exemplo, o pretense candidato, quando Presidente da Câmara de Vereadores, teria pagado valores a maior para si e para outros dois vereadores de sua bancada sem qualquer amparo em lei.*

*No caso dos autos a situação é por demais diversa, já que o pagamento se deu com base em vigente lei municipal, a qual somente depois foi reputada inconstitucional.*

*Não vislumbro se possa reconhecer ato de improbidade administrativa quando o pagamento estava amparado por lei vigente e válida.*

**2) Negligência na arrecadação de tributos por conta da aplicação de penalidades pecuniárias em valores inferiores àqueles previstos na legislação tributária e da retenção a menor de Imposto de Renda sobre valores pagos a servidores e de ISS sobre serviços prestados.**

*Nesse ponto, o próprio Tribunal de Contas adjetiva de “negligência” o ato do gestor. Não vislumbro, pois, possa esta jurisdição eleitoral, em via de cognição tão estreita quanto este procedimento de registro de candidatura, firmar a ocorrência de ato doloso, quando o subtrato fático trazido pelo órgão técnico de análise das contas aponta ato culposo – não é demais salientar que negligência é modalidade de culpa, e não dolo.*

*Como referi anteriormente, a modo de introdução, os limites de cognição e valoração da prova em procedimento de registro de candidatura são por demais estreitos. Em abstrato poder-se-ia cogitar de improbidade administrativa no ponto, mas isso demandaria análise pormenorizada de todos os fatos, em procedimento amplo e apto para tal fim – e não há notícia tenha o Ministério Público ajuizado anteriormente ação civil pública de improbidade administrativa.*

**3) Desvio de finalidade no provimento de cargos em comissão, pois, ainda que criados para o desempenho de encargos de chefia e direção, vêm sendo utilizados para a execução de atividades próprias daqueles cargos.**

*O acórdão do TCE, que amparou a decisão da Câmara de Vereadores, é lacônico em relação a tal ponto.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

*No voto condutor, o relator trata tal ponto em conjunto com outros, e destina a eles singelos dois parágrafos. Em dado momento, o relator refere “desatendimento a alguns dos princípios que devem nortear a atividade da Administração Pública”.*

*Em abstrato isso poderia configurar ato doloso de improbidade administrativa, com fulcro no artigo 11 da Lei 8.429/1992. No entanto, a referência no voto do relator é por demais genérica, não transmitindo segurança necessária da ocorrência de improbidade. Veja-se que sequer é referido qual princípio em específico teria sido descumprido. Como dito, ainda, não é todo ato ilegal ou ilícito que configura improbidade administrativa.*

*Mais.*

*Ao se analisar, no voto, o relatório atinente a tal ponto, constata-se, aparentemente, que a discussão dizia com a criação, por lei municipal, de um cargo em comissão de “Técnico Datilográfico”. Ora, se o cargo foi criado por lei municipal, via processo legislativo inclusive com participação da Câmara de Vereadores, parece impróprio se concluir tenha o Chefe do Executivo praticado ato de improbidade.*

*Também do relatório do voto, no ponto, extrai-se que, ao que tudo indica, havia certa divergência interpretativa acerca do alcance da condição restritiva do desempenho de encargo de chefia, direção e assessoramento aos cargos em comissão ocupados por servidores efetivos, e não naqueles providos por estranhos à Administração.*

*Aqui novamente reitero que os fatos em discussão datam de 2008. Tal divergência interpretativa, à época, era presente, inclusive porque a discussão chegou ao Supremo Tribunal Federal.*

*Esse contexto de possível existência de divergência jurisprudencial desautoriza a conclusão cabal pela existência de ato de improbidade administrativa.*

*O Ministério Público Eleitoral, no que atinente ao ponto ora em análise, sustenta que a improbidade decorreria da não observância da imposição constitucional da realização de concurso público, e cita o precedente firmado no Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 25454.*

*Consultei o inteiro teor do precedente, e sobre tal julgamento me debrucei. Os fatos na ocasião analisados pelo Tribunal Superior Eleitoral são bastante diversos e mais graves daqueles objeto deste feito, de modo que reputo necessário distinguishing. Como referi, e do que se depreende do lacônico acórdão do TCE, o adjetivado desvio de finalidade no provimento dos cargos em comissão decorreu de divergência interpretativa, que à época inclusive encontrava ressonância na jurisprudência. Não se pode, portanto, concluir, com segurança, pela ocorrência de improbidade administrativa.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

**4) Execução desvirtuada de Convênio firmado com o CIEE, com excessiva contratação de estagiários, assim como atuação de estagiários fora de suas linhas de formação.**

*Esse ponto foi tratado pelo voto condutor no TCE em conjunto com o anterior, e portanto a ele se aplica também o laconismo acima referido.*

*Tão somente dos fatos narrados no voto condutor não consigo depreender, estreme de dúvida, ocorrência de ato doloso de improbidade administrativa. Certamente houve ilicitude no sentido de que havia número excessivo de estagiários atuando na Administração Pública, mas, como referido na introdução, improbidade e ilegalidade não se confundem, e nem todo ato ilegal é ímprobo.*

**5) Repasse de recursos para a Associação Beneficente Hospital Santo Antônio, decorrentes de convênio objetivando a prestação de serviços de pronto atendimento ambulatorial e hospitalar à população, sem prévia licitação.**

*Uma vez mais, tal questão foi tratada pelo Tribunal de Contas de forma abreviada, sem a referência pormenorizada dos fatos ensejadores da rejeição.*

*No relatório do voto condutor, contudo, consta que o repasse decorreu de convênio mantido entre Prefeitura e o Hospital Santo Antônio, e que tal convênio foi firmado após autorização legislativa.*

*Ademais, há fundada discussão jurisprudencial acerca da exigência ou não de prévia licitação para a celebração de convênio entre Administração Pública e particular.*

*Como, dessa forma, consta que havia autorização da Câmara de Vereadores para a celebração do convênio, e como há inclusive divergência jurisprudencial acerca da exigência de licitação, não há como se afirmar, estreme de dúvida, a ocorrência de ato doloso de improbidade administrativa.*

*Debrucei-me, ainda, sobre os precedentes do Tribunal Superior Eleitoral invocados pelo Ministério Público Eleitoral no ponto, e uma vez mais constatei que os fatos que os ensejaram são mais graves do que o aqui tratado.*

*Repito: se havia autorização legislativa, pela Câmara de Vereadores, para a realização do convênio com o Hospital, e se há fundada divergência jurisprudencial acerca da exigência ou não de licitação no caso, não se pode concluir, forma inequívoca, pela caracterização de ato doloso de improbidade.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

**6) Recursos públicos depositados em instituições financeiras não-oficiais (Bancos BRADESCO e SICREDI).**

*Em relação a tal ponto, pelo que se depreende do relatório do voto condutor, o Tribunal de Contas considerou tal irregularidade sanada. Veja-se que, no item IV do voto, o relator não faz menção a tal fato como potencial descumprimento de princípio que deve reger a Administração Pública.*

*Há lacônica referência ao fato no item III do voto, mas sem de forma clara e específica e tal ponto foi sanado ou não.*

*Vale dizer que, nos termos do artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64/90, somente irregularidade insanável importa inelegibilidade.*

*Dos singelos argumentos referidos pelo Tribunal de Contas, não é possível se concluir se o depósito de recursos do Município em instituições não oficiais decorreu de mera desorganização administrativa e contábil, ou de ato pessoal e doloso do Chefe do Executivo.*

*A situação, pois, é por demais duvidosa, e não permite conclusão cabal pela inelegibilidade.*

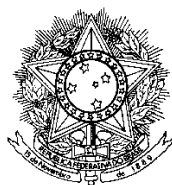
**7) Não-criação de dotação orçamentária específica destinada ao aporte de recursos e atendimento às despesas do Conselho Tutelar, em descumprimento aos artigos 15, 16 e 17 da Lei Municipal nº 1.872/91.**

*O voto condutor trata de tal questão também de forma absolutamente abreviada no seu item III. Não há como se concluir pela existência de ato doloso de improbidade administrativa.*

*Parece-me, tal questão, também, atinente mais a desorganização e desacerto contábil, do que má-fé e improbidade do gestor.*

*Analisados um a um os pontos expressamente referidos pelo Ministério Público Eleitoral, assinalo que, em relação às demais questões mencionadas no voto condutor no Tribunal e Contas, aplica-se o mesmo raciocínio ora referido na análise dos itens 3 a 7. Não vislumbro demonstração cabal de ocorrência de ato doloso de improbidade administrativa, mormente face à singeleza do acórdão proferido pelo Tribunal de Contas.*

Embora tenha feito análise pormenorizada de cada um dos itens elencados na impugnação, afastando fundamentadamente a caracterização de irregularidade



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

insanável e do dolo em relação a todos eles, a sentença merece reparos, especificamente no que diz respeito à consideração do **item 3**, relativo ao desvio de finalidade no provimento de cargos em comissão, os quais, embora criados para o desempenho de encargos de chefia e direção, foram utilizados para a execução de atividades próprias da administração.

Quanto a esse apontamento do TCE, constata-se a existência de grave ofensa ao disposto no art. 37, incs. II e V, da CF, além do descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Município e o Ministério Público do Trabalho, conforme consta do acórdão do TCE nº 15.327 (ID 9274133).

De fato, trata-se de irregularidade que vinha sendo apontada nos exercícios de 2001 a 2007, culminando com a celebração de TAC com o MPT em 04.06.2007. A despeito de inúmeros apontamentos quanto à irregularidade da situação, além do compromisso assumido em corrigi-la, o recorrido, em sua defesa perante o TCE, afirmou que se tratava de ato que atendia as exigências legais.

Essa resistência em cumprir os preceitos constitucionais de exigência do concurso público para a contratação de servidores, permitindo que a impessoalidade fosse relegada na gestão pública, constitui conduta que, em vista da sua magnitude e relevância, assume o caráter de ato de improbidade administrativa em relação ao qual, pelas circunstâncias em que cometido – reiteradamente e com descumprimento de compromissos de cessação –, não há como negar a existência do dolo.

A aferição da existência do dolo, ademais, cabe à Justiça Eleitoral, sendo que, conforme a doutrina de Rodrigo López Zilio<sup>1</sup>, é tarefa do julgador *“proceder apenas ao enquadramento jurídico das irregularidades apontadas sob o aspecto eleitoral, ou seja, se a rejeição de contas apresenta, ou não, nota de improbidade apta a configurar inelegibilidade. Partindo da decisão do julgador administrativo ou político, o Juiz Eleitoral*

---

1 Direito eleitoral, 7ª ed. Rev. Ampl, e atual. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 287.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

*deverá concluir acerca da existência, ou não, de nota de improbidade nas contas rejeitadas, tendo por base os parâmetros do prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito e violação dos princípios da Administração Pública”, não lhe sendo exigido, por outro lado, o rigorismo do Juiz Cível ao prolatar sentença condenatória por ato de improbidade administrativa.*

Nesses termos, considerando que a decisão que rejeitou as contas do recorrido foi proclamada pela Câmara de Vereadores em 03.09.2013, tem-se que resta caracterizada a ocorrência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90.

Destarte, deve ser **reformada a sentença** que julgou improcedente a impugnação e deferiu o registro da candidatura ARNO CLERI REINSTEIN SCHRODER, para concorrer ao cargo de Prefeito de São Sepé, pela COLIGAÇÃO SÃO SEPÉ NÃO PODE PARAR.

**III – CONCLUSÃO.**

Em face do exposto, o Ministério Público Eleitoral opina pelo **provimento** do recurso.

Porto Alegre, 6 de novembro de 2020.

**José Osmar Pumes,**  
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL.