



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 442-59.2012.6.19.0146 – CLASSE 32  
– ARRAIAL DO CABO – RIO DE JANEIRO

**Relatora originária:** Ministra Luciana Lóssio

**Redator para o acórdão:** Ministro Luís Roberto Barroso

**Recorrente:** Wanderson Cardoso de Brito

**Advogados:** Sergio Luiz Costa Azevedo Filho – OAB: 131531/RJ e outros

**Recorrente:** Reginaldo Mendes Leite

**Recorridos:** Henrique Sergio Melman e outra

**Advogados:** Gregório Ferreira Monteiro – OAB: 143043/RJ e outros

**Recorrida:** Coligação Arraial-Para Todos

**Advogados:** Marcelo Fontes Cesar de Oliveira – OAB: 63975/RJ e outros

ELEIÇÕES 2012. RECURSOS ESPECIAIS. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. NÃO CONHECIMENTO DE RECURSO POR IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. INOCORRÊNCIA DE JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. CONFIGURAÇÃO DE ABUSO DE PODER POLÍTICO NA EMISSÃO DE CERTIDÕES DE LANÇAMENTO DE IPTU EM ÁREAS INVADIDAS. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. A ausência de representação processual, proveniente de renúncia posterior à interposição do recurso, impõe à parte o dever de regularização. A inércia do recorrente que, devidamente cientificado pelos advogados renunciantes, não constitui novo patrono, acarreta o não conhecimento do recurso. Precedentes.

2. Inexiste nulidade no acórdão regional. O magistrado pode qualificar os fatos apresentados e aplicar as sanções adequadas, sem que se configure violação ao princípio da adstrição ou julgamento *extra petita*. Incidência da Súmula TSE nº 62.

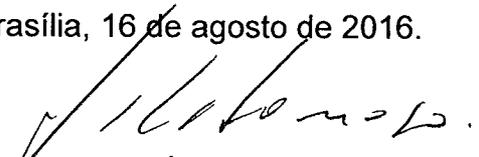
3. A sentença e o acórdão recorrido foram convergentes em concluir que há comprovação do abuso de poder político na emissão de certidões de lançamento de IPTU como promessa de regularização da posse de um grande número de pessoas em áreas invadidas do município

localizadas em bairros carentes – inclusive em áreas de proteção ambiental – em período eleitoral.

4. Recurso especial desprovido. Ação cautelar julgada improcedente, com a consequente revogação da liminar.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em não conhecer do recurso especial interposto por Reginaldo Mendes Leite e, por maioria, em negar provimento ao recurso especial de Wanderson Cardoso de Brito e julgar improcedente a Ação Cautelar nº 1945-28, revogando a liminar antes concedida, nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso.

Brasília, 16 de agosto de 2016.

  
MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – REDATOR PARA  
O ACÓRDÃO

## RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, na origem, a Coligação Arraial para Todos, Henrique Sérgio Melman e Cláudia Figueira de Souza Pinheiro ajuizaram Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) em desfavor de Wanderson Cardoso de Brito e Reginaldo Mendes Leite, candidatos à reeleição para os cargos de prefeito e vice-prefeito do Município de Arraial do Cabo/RJ em 2012, e em desfavor da Coligação Juntos pelo Desenvolvimento, com fundamento nos arts. 41-A e da Lei nº 9.504/97 e no art. 22 da LC nº 64/90 (captação ilícita de sufrágio, condutas vedadas e abuso dos poderes político e econômico).

A autora noticiou, em síntese, a realização das seguintes condutas: distribuição de concessões de direito de uso a numerosas famílias de bairros humildes, inclusive em áreas de proteção ambiental, bem como fornecimento de materiais de construção a eleitores carentes.

O juízo de primeiro grau extinguiu a ação sem resolução do mérito em relação à Coligação Juntos pelo Desenvolvimento e julgou procedentes, em parte, os pedidos, condenando os investigados Wanderson Cardoso de Brito e Reginaldo Mendes Leite às sanções de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos próximos 8 (oito) anos e cassação de seus diplomas.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ) manteve a sentença em relação a Wanderson Cardoso de Brito e deu parcial provimento ao recurso de Reginaldo Mendes Leite para afastar-lhe a inelegibilidade, devido à natureza personalíssima da sanção. Eis a ementa do acórdão:

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). AUSÊNCIA DE PROVAS ROBUSTAS DA PRÁTICA DE CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO, JÁ QUE NÃO HOUE PEDIDO EXPRESSO DE VOTOS E NÃO SE IDENTIFICOU O PERÍODO EM QUE SUPOSTAMENTE TERIA OCORRIDO O ILÍCITO. ABUSO DE PODER POLÍTICO CONFIGURADO. PROMESSA DE REGULARIZAÇÃO DA POSSE DE ELEITORES CARENTES DE COMUNIDADES POPULOSAS, MESMO EM ÁREA

DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DISTRIBUIÇÃO DE CERTIDÃO E "CARNÊ" DO IPTU, A CIDADÃOS DO MUNICÍPIO DE ARRAIAL DO CABO, EM EVENTO DE CÂRATER ELEITORAL. GRAVIDADE RECONHECIDA. NÃO CONHECIDO O RECURSO DO TERCEIRO RECORRENTE, EM RAZÃO DE AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DO SEGUNDO RECORRENTE, PARA AFASTAR A SANÇÃO DE INELEGIBILIDADE. DESPROVIMENTO DO RECURSO DO PRIMEIRO RECORRENTE.

1. Trata-se de recursos eleitorais interpostos por Wanderson Cardoso de Brito, Prefeito do Município de Arraial do Cabo, e Reginaldo Mendes Leite, Vice-Prefeito do Município de Arraial do Cabo, no âmbito da AIJE, em razão de sua condenação pela prática de captação ilícita de sufrágio e abuso de poder político. A Coligação Juntos Pelo Desenvolvimento, de igual modo, interpôs recurso contra a mesma decisão.

2. O recurso interposto pela Coligação Juntos Pelo Desenvolvimento não deve ser conhecido, já que a sentença recorrida (fls. 517/523) extinguiu o feito, sem a resolução do mérito, em relação a ela, por ilegitimidade passiva *ad causam*, na forma do art. 267, VI, do CPC. Diante disso, a Coligação não ostenta interesse recursal para postular a reforma da sentença.

3. Ausência de prova inequívoca da realização de troca de vantagens por votos, conforme exigido pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/97, para caracterizar a captação ilícita de sufrágio. Não houve pedido expresso de votos e não se identificou o período em que os fatos narrados teriam ocorrido.

4. Configurado o abuso de poder político, nos termos do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90, tendo em vista a distribuição de certidão e "carnê" do IPTU a cidadãos do Município de Arraial do Cabo, em evento de caráter eleitoral. O propósito da referida distribuição era propiciar a regularização da posse de numerosos invasores, em áreas invadidas, até mesmo de proteção ambiental. Trata-se, portanto, de grave abuso do poder político, com repercussão no pleito e dotada de gravidade. Justificou-se, pois, no caso, a cassação do Prefeito e Vice-Prefeito, nos termos do que decidiu a sentença de primeiro grau (fls. 517/523).

5. A sanção de inelegibilidade é personalíssima e, no caso, os atos ilícitos foram praticados apenas pelo Prefeito de Arraial do Cabo, e não pelo Vice-Prefeito.

6. Recurso não conhecido, com relação ao terceiro recorrente, tendo em vista a ausência de interesse recursal. Provimento parcial do recurso do segundo recorrente, para afastar a sanção de inelegibilidade e desprovimento do recurso do primeiro recorrente. (Fls. 783-784)

Os embargos de declaração opostos ao julgado foram parcialmente providos, apenas para a correção de erro material, sem a atribuição de efeitos infringentes, com a determinação de nova eleição para

chefe do poder executivo municipal, nos termos do Decreto-Lei nº 201/67 combinado com o art. 224 do Código Eleitoral. Eis a ementa do acórdão:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRETENSÃO DE REEXAME DE MATÉRIA JÁ ENFRENTADA PELO ACÓRDÃO EMBARGADO. IMPOSSIBILIDADE. DISTRIBUIÇÃO DE CERTIDÕES DE LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO DE IPTU PARA PRETENSÃO DE REGULARIZAÇÃO DE POSSE EM COMUNIDADES CARENTES POR PREFEITO, CANDIDATO À REELEIÇÃO. INICIATIVAS REALIZADAS EM ANO ELEITORAL E DOTADAS DE GRAVIDADE. CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO ELEITORAL DE ABUSO DE PODER POLÍTICO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDOS, SEM A ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INFRINGENTES, PARA A CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL. REALIZAÇÃO DE NOVA ELEIÇÃO PARA CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL (CÓDIGO ELEITORAL, ART. 224).

1. Os embargos de declaração são cabíveis se constatados na decisão embargada obscuridade, contradição, omissão ou, até mesmo, erro material, nos termos do art. 535, I e II, do Código de Processo Civil.

2. O acórdão embargado examinou as razões invocadas pelos embargantes, notadamente a respeito da gravidade da conduta do primeiro embargante, então Prefeito Municipal de Arraial do Cabo, candidato à reeleição, nas eleições realizadas em 2012. A iniciativa, reputada ilícita pelo acórdão embargado, consistiu na distribuição pelo então Prefeito e candidato à reeleição, em comunidades carentes e durante o ano eleitoral, de certidões de lançamento tributário de IPTU a posseiros de áreas de proteção ambiental, com o propósito de gerar expectativa de regularização de sua posse em terrenos ocupados da região, no passado. Esses fatos, como salientaram a sentença de primeiro grau e o acórdão embargado, caracterizaram a prática de abuso de poder político, dotada de gravidade, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.

3. O primeiro embargante sustenta que o acórdão recorrido deixou de considerar elementos dos autos, que demonstrariam que o evento, realizado pelo Prefeito candidato à reeleição para distribuição de lançamentos tributários de IPTU, teria ocorrido em 1º de julho do ano eleitoral, e não em outubro. O acórdão embargado, no entanto, pronunciou-se sobre o tema, ao esclarecer que o ilícito eleitoral de abuso de poder político é atemporal e, por conseguinte, pode se configurar por prática realizada antes do período eleitoral. Ademais, o evento no qual o primeiro embargante distribuiu lançamentos tributários de IPTU não foi a única iniciativa considerada pelo acórdão embargado para manter a cassação do mandato do Prefeito e Vice-Prefeito por abuso de poder político, já que há provas nos autos de numerosos lançamentos de IPTU entre setembro e outubro de 2012.

4. O acórdão embargado rejeitou, por unanimidade de votos, as preliminares suscitadas nas defesas apresentadas, nos termos do

voto do relator originário, que fundamentou, adequadamente, a sua decisão acompanhada pelos demais membros do órgão colegiado.

5. Não há omissão no acórdão embargado com relação à causa de pedir, exposta na petição inicial, relativa à imputação de prática de captação ilícita de votos pelos demandados. O ilícito eleitoral de captação ilícita de votos só se configura se for comprovado o efetivo oferecimento de benefícios ao eleitor em troca de votos. No caso em julgamento, embora esteja demonstrada a concessão de benefícios a eleitores, não há prova robusta de que os demandados tenham, de fato, pedido de votos em troca do “reconhecimento” municipal de suas posses, em área de proteção ambiental.

6. O propósito de obter o rejuízo da causa, sob o enfoque desejado pelas partes, não poderá ensejar o provimento de embargos de declaração.

7. O acórdão embargado, entretanto, contém erro material, que deve ser corrigido. Embora mencione a distribuição de “carnês de IPTU” à população carente de áreas ocupadas, na verdade, a prova dos autos é no sentido de que houve a distribuição efetiva de “certidões de lançamento tributário de IPTU”. Essa retificação, no entanto, não altera a configuração, no caso, da prática ilícita, que foi caracterizada pela decisão embargada como abuso de poder político, com gravidade capaz de afetar a igualdade dos candidatos a Prefeito Municipal nas eleições realizadas em Arraial do Cabo, em 2012.

8. Embargos de declaração conhecidos e parcialmente providos, apenas para a correção de erro material, sem a atribuição de efeitos infringentes, o que impõe a realização de nova eleição para chefe do poder executivo municipal, nos termos do Decreto-Lei nº 201/67 combinado com o art. 224 do Código Eleitoral. (Fls. 856-857)

Os segundos embargos de declaração, opostos tão somente por Reginaldo Mendes Leite, foram conhecidos, porém rejeitados. Reproduzo a ementa do julgado:

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ARGUIÇÃO DE OMISSÃO DA DECISÃO EMBARGADA POR OMISSÃO A RESPEITO DE MATÉRIA NÃO SUSCITADA PELOS EMBARGANTES EM SEUS RECURSOS ANTERIORES. OS SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESTINAM-SE A SANAR OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO NO ACÓRDÃO QUE JULGOU OS PRIMEIROS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.**

1. Os segundos embargos de declaração só podem versar sobre eventual omissão, obscuridade ou contradição no acórdão que julgou os primeiros embargos de declaração.

2. Os segundos embargos de declaração, no caso em julgamento, invocam tema que não foi abordado nem no acórdão proferido por ocasião do julgamento do recurso eleitoral, nem no acórdão que

julgou os primeiros embargos de declaração. Na verdade, trata-se de tema não suscitado nas razões invocadas nos primeiros embargos de declaração, já julgados por esta Corte Eleitoral.

3. Não há, por conseguinte, omissão a ser suprida em segundos embargos de declaração, pois o acórdão recorrido, proferido no âmbito do julgamento de primeiros embargos de declaração, enfrentou todas as matérias suscitadas pelos então embargantes.

4. A petição inicial, embora contenha imprecisões técnicas e redação hermética, contempla pedido expresso de cassação do registro ou do diploma dos então candidatos a Prefeito e a Vice-Prefeito. Matéria de ordem pública, suscitada em segundos embargos de declaração, que não procede. Ademais, o pedido de cassação foi devidamente contestado pelos demandados em sua defesa.

5. O embargante invoca em segundos embargos de declaração tema relevante de ordem pública, que justificou a sua oposição. Não são, pois, manifestamente protelatórios, e, por conseguinte, devem ser enfrentados.

6. Embargos de declaração conhecidos e desprovidos. (Fls. 969-970)

Contra os acórdãos advieram três recursos especiais, interpostos, respectivamente, por Wanderson Cardoso de Brito (fls. 875-894), por Henrique Sérgio Melman e outra (fls. 932-942) e por Reginaldo Mendes Leite (fls. 987-1000).

Passo ao relato das peças recursais, à exceção do recurso de Henrique Sérgio Melman e outra, que teve seguimento negado pelo presidente do TRE/RJ (fls. 1082-1092).

#### **I) Recurso especial de Wanderson Cardoso de Brito (prefeito eleito):**

O recorrente apresenta as seguintes alegações:

a) ao cominar sanções de cassação de diploma e inelegibilidade, o Tribunal Regional extrapolou os limites dos pedidos iniciais e proferiu decisão *extra petita*, violando o princípio da adstrição e o disposto nos arts. 128 e 460 do CPC/73, padecendo, portanto, de nulidade;

b) o recorrente foi reeleito com mais de 70% dos votos válidos num universo de mais de 26.000 (vinte e seis mil) eleitores aptos a votar e, ainda que se considere que o ato de lançamento do IPTU foi abusivo, não

haveria gravidade suficiente para macular a legitimidade ou a normalidade das eleições;

c) a condenação foi imposta sem o devido suporte probatório e na fixação da premissa de que a mera extemporaneidade do lançamento tributário seria suficiente para caracterizar o abuso do poder político, o que importa violação ao art. 22, XIV, da LC nº 64/90;

d) os atos tidos por abusivos foram vinculados e legítimos, fruto de programa governamental iniciado em 2010, e o número de famílias beneficiadas – 54 (cinquenta e quatro) – não ostenta gravidade para alterar a normalidade e a legitimidade do pleito;

e) consta do acórdão que a suposta troca de vantagem em troca de votos ocorreu no dia 1º de julho, ou seja, fora do período eleitoral;

f) o lançamento do IPTU constitui ato vinculado da Administração Pública, não depende da discricionariedade do Poder Executivo ou de qualquer vontade política e pode ser feito a qualquer época do ano, não havendo qualquer menção no acórdão recorrido acerca de desvio de finalidade;

g) *“o posicionamento desta Corte Superior é manifesto pela ausência de abusividade na execução de programas de regularização de impostos municipais, em cumprimento a programas de governo”* (fl. 885); e

h) a data em que o ato foi praticado constitui elemento relevante na caracterização da sua capacidade para interferir no equilíbrio do pleito, devendo ser considerado, no caso, que o programa já fora iniciado há anos, não sendo possível a abstração dessa circunstância.

Postula a incidência do art. 26-C da LC nº 64/90 com a suspensão da inelegibilidade e da cassação do diploma e, ao final, o provimento do recurso.

**II) Recurso especial de Reginaldo Mendes Leite (opostos após o julgamento dos segundos embargos de declaração):**

O terceiro recorrente (vice-prefeito) apresenta as seguintes alegações:

a) ao manter a condenação imposta com base no inc. XIV do art. 22 da LC nº 64/90, o acórdão omitiu-se sobre questão relativa ao alcance do pedido formulado na inicial, o que importou ofensa aos arts. 128 e 460 do CPC;

b) os segundos embargos não deveriam ser rejeitados, visto que o aludido tema constitui matéria de ordem pública e deve ser conhecido de ofício em qualquer instância, ficando caracterizada decisão *extra petita*, pois o pedido fundado no art. 22 da LC nº 64/90 não abrangeu cassação de diplomas, mas tão somente a declaração de inelegibilidade;

c) apesar da inexistência de provas robustas, a instância regional julgou procedente a AIJE por abuso do poder político pela simples ocorrência de lançamento tributário “em momento inusitado” (fl. 994), o que implica infração ao art. 22, XIV, da LC nº 64/90; e

d) os lançamentos tributários sobre as residências de 54 famílias espalhadas nas comunidades de Monte Alto, Figueira, Sabiá, Pernambucana e Caiçara – além de serem fruto de programa social iniciado em 2010 e de constituírem atos vinculados, nos moldes de art. 142 do Código Tributário Nacional – não foram capazes para influenciar no pleito de 2012.

Foram apresentadas as seguintes contrarrazões:

Henrique Sérgio Melman e Cláudia Figueira de Souza Pinheiro suscitam preliminarmente o não conhecimento dos recursos, por incidência da Súmula nº 284/STF, devido à indicação inadequada dos dispositivos violados, bem como pela falta de prequestionamento, a teor da Súmula nº 211/STJ; alegam que a reforma do acórdão implicaria reexame fático-probatório, o que é vedado pelas Súmulas nºs 7/STJ e 279/STF.

Ressaltam que, um dia após a eleição, diversas edificações em áreas irregulares foram demolidas, caracterizando o desvio de finalidade, a renúncia de receitas e a finalidade eleitoreira dos lançamentos tributários.

Wanderson Cardoso de Brito alega em síntese que o exame do recurso para alterar a conclusão do acórdão quanto à descaracterização do ilícito previsto no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 esbarra no óbice das Súmulas nºs 7/STJ e 279/STF, além de estar ausente, no caso, o requisito do prequestionamento.

A Coligação Arraial para Todos sustenta que a petição recursal de Wanderson Cardoso de Brito não impugnou todos os fundamentos do acórdão recorrido, além de veicular pretensão típica de recurso ordinário, envolvendo aspectos fáticos e probatórios.

Acrescenta que, por não ter apontado violação ao art. 275 do CE, o recurso não merece conhecimento devido à falta de prequestionamento das matérias nele veiculadas.

A mesma coligação, em contrarrazões ao recurso de Reginaldo Mendes Leite, aduz que não houve violação aos arts. 128 e 460 do CPC e, no mérito, postula o desprovimento do recurso especial.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo desprovimento dos recursos especiais (fls. 1116-1127).

Em 19 de dezembro de 2014, concedi liminar nos autos da AC nº 1945-28/RJ para atribuir efeito suspensivo ao presente recurso especial, mantendo os titulares nos respectivos cargos até o julgamento deste feito.

Em 10.2.2016, os advogados de Reginaldo Mendes Leite – Frederico Ricardo da Costa, Sergio Luiz Costa Azevedo Filho e Jonas Lopes de Carvalho Neto – renunciaram ao mandato que lhes fora outorgado, comprovando a ciência do constituinte, com a seguinte advertência: “[...] ciente da renúncia acima expressa, tem Vossa senhoria o prazo de 10 (DEZ) dias, na forma do artigo 45 do CPC, para contratar novo patrono para atuar no referido processo” (fls. 1167-1169 e originais às fls. 1174-1177).

No mesmo ato, comunicaram o impedimento do Dr. Pedro Ivo Costa Miranda, por tomar posse no cargo de delegado da Polícia Civil (fls. 1167 e 1170).

Em 10.5.2015, os causídicos Frederico Ricardo da Costa, Sergio Luiz Costa Azevedo Filho e outro advogado que não contava da primeira petição – Raphael Trindade Wittitz – juntaram nova comprovação da ciência do constituinte acerca de sua renúncia, por meio de notificação extrajudicial, assinada pelo constituinte em 29.4.2016 (fls. 1182-1184).

Além disso, determinei a intimação de Reginaldo Mendes Leite para regularizar a representação processual (fl. 1182), tendo sido o AR entregue na sede da Prefeitura de Arraial do Cabo (fl. 1188).

Decorreu *in albis* o prazo para a regularização da representação processual, conforme certificado à fl. 1189.

Em 30.6.2016, o recorrente Wanderson Cardoso de Brito (prefeito) peticionou para informar “o atual endereço do Vice-Prefeito REGINALDO MENDES LEITE” (fl. 1191), para que nova intimação lhe fosse encaminhada.

É o relatório.

### VOTO (vencido)

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, conforme relatado, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ) manteve a sentença que julgou parcialmente procedente a AIJE proposta em desfavor de Wanderson Cardoso de Brito e Reginaldo Mendes Leite, prefeito e vice-prefeito eleitos no pleito de 2012, no Município de Arraial do Cabo/RJ.

Por maioria, o órgão regional desproveu o recurso do titular, **reconhecendo o abuso do poder político por meio da distribuição de certidões de lançamento tributário de IPTU a cidadãos carentes do**

Município de Arraial do Cabo, e proveu parcialmente o recurso do vice-prefeito, apenas para afastar-lhe a pecha de inelegibilidade.

Foi **afastada a captação ilícita de sufrágio**, devido à ausência de pedido expresso de votos e também por não ter sido identificado o período em que teriam ocorrido os fatos.

Desde já, rejeito a incidência das Súmulas nºs 7/STJ e 279/STF suscitadas em contrarrazões, porquanto a moldura fática constante do acórdão regional permite o reenquadramento jurídico nesta via recursal, não sendo necessária nova incursão sobre o conteúdo da prova. Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes deste Tribunal:

ACÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER E CONDUTA VEDADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DISTRIBUIÇÃO DE CHEQUES PELA PREFEITURA PARA TRATAMENTO FORA DE DOMICÍLIO (TFD). CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS.

[...]

2. Nos termos da jurisprudência desta Casa, admite-se o reenquadramento jurídico dos fatos registrados no acórdão recorrido, o que não se confunde com a hipótese de reexame das provas (AgR-REspe nº 4400-03, rel. Min. Otávio de Noronha, DJE de 20.5.2015; REspe nº 284-28, rel. Min. Laurita Vaz, rel. designado Min. Dias Toffoli, DJE de 25.2.2015; REspe nº 340-25, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 29.11.2013).

3. O que não se admite no recurso de natureza extraordinária é a análise das provas dos autos para verificar se o fato ocorreu ou deixou de ocorrer. Por outro lado, estabelecida a verdade processual sobre a ocorrência ou não de determinado fato, a correlação lógico-jurídica entre o fato registrado e a norma aplicada (ou não) pode ser examinada pela Corte Superior para a verificação da correção do enquadramento jurídico da hipótese fática.

[...]

(AC nº 83-85/MG, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 4.12.2015)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ACÇÃO PENAL. INDÍCIOS DE AUTORIA E MATERIALIDADE. CALÚNIA. FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PARTICULAR. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. DESNECESSIDADE. DESPROVIMENTO.

[...] 2. O provimento do recurso especial eleitoral não demandou reexame de fatos e provas, mas apenas o reenquadramento jurídico de premissas fáticas que se encontram devidamente delineadas no

acórdão recorrido, procedimento que não encontra óbice na Súmula 7/STJ. Precedentes.

3. Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 273-10/CE, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe de 25.8.2014)

Da mesma forma, registre-se que tanto a tese relativa ao abuso do poder político, quanto os fundamentos que afastaram a captação ilícita de sufrágio foram tratados no acórdão regional, o que elide a incidência da Súmula nº 282/STF, estando presente o requisito do prequestionamento.

Superados os óbices sumulares, passo ao exame dos recursos especiais.

**I. Preliminarmente: não conhecimento do recurso especial interposto por Reginaldo Mendes Leite (vice-prefeito) devido à ausência de regularização da representação processual**

Registre-se que, em 10.2.2016, após a interposição recursal, os advogados de Reginaldo Mendes Leite (vice-prefeito) – **Frederico Ricardo S. O. da Costa, Sérgio Luiz Costa Azevedo Filho e Jonas Lopes de Carvalho Neto** – apresentaram petição de renúncia e, no mesmo ato, informaram que o advogado **Pedro Ivo costa Miranda** não poderia atuar devido a impedimento resultante de sua posse no cargo de delegado da Polícia Civil (fl. 1174).

Informaram, ainda, que seu cliente fora devidamente notificado acerca da renúncia para que constituísse novo patrono, nos termos do art. 45 do CPC/73<sup>1</sup> (fls. 1175-1177).

Em 10.5.2015, os causídicos Frederico Ricardo da Costa, Sergio Luiz Costa Azevedo Filho e outro advogado que não contava da primeira petição – Raphael Trindade Wittitz – juntaram nova comprovação da

---

<sup>1</sup> CPC/73

Art. 45. O advogado poderá, a qualquer tempo, renunciar ao mandato, provando que cientificou o mandante a fim de que este nomeie substituto. Durante os 10 (dez) dias seguintes, o advogado continuará a representar o mandante, desde que necessário para lhe evitar prejuízo cientificou o mandante a fim de que este nomeie substituto. Durante os 10 (dez) dias seguintes, o advogado continuará a representar o mandante, desde que necessário para lhe evitar prejuízo.

ciência do constituinte acerca de sua renúncia, por meio de notificação extrajudicial, assinada pelo constituinte em 29.4.2016 (fls. 1182-1184).

Apesar de o recorrente já ter sido devidamente cientificado, determinei sua intimação para regularizar a representação processual (fl. 1182), mas, embora o AR tenha sido entregue na sede da Prefeitura de Arraial do Cabo (fl. 1188), Reginaldo Mendes Leite permaneceu inerte (certidão de fl. 1189), razão pela qual não há como conhecer do seu recurso especial.

Na dicção do art. 76, § 2º, I, do CPC/2015, o descumprimento da determinação para que a parte regularize sua representação processual acarreta o não conhecimento do recurso<sup>2</sup>.

Reproduzo, ainda, os seguintes julgados do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. RENÚNCIA AO MANDATO APÓS A INTERPOSIÇÃO DO RECURSO. INÉRCIA DO RECORRENTE. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO PROCESSUAL CARACTERIZADA.

I - Os pressupostos processuais devem estar presentes ao longo de toda a marcha processual, inclusive na fase recursal.

**II - Desatendido o pressuposto da representação processual após a interposição do recurso, em virtude de renúncia ao mandato, cabe ao recorrente nomear outro advogado, sob pena de não conhecimento do recurso.**

III - Agravo regimental não conhecido.

(AgRg no Ag nº 891.027/RS, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 3ª Turma, DJe de 15.9.2010)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO NOS AUTOS. RENÚNCIA. NÃO REGULARIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO PROCESSUAL. NÃO CONHECIMENTO.

**1. A ausência de representação processual, ainda que proveniente de renúncia posterior à interposição do recurso, impõe à parte o dever de regularização, sob pena de não conhecimento do recurso por ausência de pressuposto processual.**

---

<sup>2</sup> CPC/2015

Art. 76. Verificada a incapacidade processual ou a irregularidade da representação da parte, o juiz suspenderá o processo e designará prazo razoável para que seja sanado o vício.

[...]

§ 2º Descumprida a determinação em fase recursal perante tribunal de justiça, tribunal regional federal ou tribunal superior, o relator:

I - não conhecerá do recurso, se a providência couber ao recorrente;

2. Agravo regimental não conhecido.

(AgRg no Ag nº 1399568/SP, Rel. Ministro Raul Araújo, 4ª Turma, Dje de 22.10.2013)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. RENÚNCIA DE MANDATO. ART. 45 DO CPC. AUSÊNCIA DE REGULARIZAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO NO PRAZO DE 10 DIAS. RECURSO DE APELAÇÃO NÃO CONHECIDO. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO DA PARTE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. “Na linha dos precedentes desta Corte, o artigo 45 do Código de Processo Civil constitui regra específica que afasta a incidência subsidiária do comando inserto no artigo 13 do mesmo diploma. **Dessa maneira, tendo o advogado renunciado ao mandato e comunicado esse fato ao mandatário, cumpriria a este providenciar a constituição de novo patrono, sem o que os prazos processuais correm independentemente de intimação**”.

(AgRg no AREsp nº 197.118/MS, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, TERCEIRA TURMA, DJe de 9/10/2012)

2. *In casu*, o Tribunal de origem negou seguimento ao recurso de apelação, porque inequívoca a ciência da parte acerca da renúncia de seus procuradores, realizada nos termos do art. 45 do Código de Processo Civil.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp nº 1190688/RJ, Rel. Min. Raul Araújo, 4ª Turma, Dje de 1º.6.2015)

Vale destacar, que, nos termos do art. 76, parágrafo único, do Código Civil Brasileiro<sup>3</sup>, os servidores públicos têm como domicílio necessário o lugar em que exercerem permanentemente suas funções, razão pela qual a intimação realizada na sede da prefeitura atingiu plenamente a sua finalidade.

Evidenciada, portanto, a inequívoca ciência de Reginaldo Mendes Leite acerca da renúncia de seus patronos, mostra-se irrelevante a petição do recorrente Wanderson Cardoso de Brito na qual informou o atual endereço do vice-prefeito para que nova intimação lhe fosse encaminhada.

---

<sup>3</sup> Código Civil.

Art. 76. Têm domicílio necessário o incapaz, o servidor público, o militar, o marítimo e o preso.

Parágrafo único. O domicílio do incapaz é o do seu representante ou assistente; o do servidor público, o lugar em que exercer permanentemente suas funções; o do militar, onde servir, e, sendo da Marinha ou da Aeronáutica, a sede do comando a que se encontrar imediatamente subordinado; o do marítimo, onde o navio estiver matriculado; e o do preso, o lugar em que cumprir a sentença.

Ressalte-se, contudo, que as teses recursais apresentadas pelo vice-prefeito são as mesmas trazidas no recurso do titular Wanderson Cardoso de Brito, não havendo, portanto, qualquer prejuízo à sua defesa.

A propósito, incide o disposto no art. 1.005 do atual CPC, que, aliás, reproduz o que já determinava o art. 509 do CPC/73, no sentido de que “o recurso interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita, salvo se distintos ou opostos os seus interesses”.

Feitas essas considerações, não conheço do recurso especial interposto por Reginaldo Mendes Leite.

## **II. Recurso Especial de Wanderson Cardoso de Brito (prefeito eleito):**

### **NULIDADE DO ACÓRDÃO REGIONAL POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ADSTRIÇÃO E AO DISPOSTO NOS ARTS. 128 E 460 DO CPC/73:**

Aduz o recorrente que, ao determinar a cassação dos diplomas e declarar sua inelegibilidade com base no art. 22, XIV e XVI, da LC nº 64/90, o TRE/RJ proferiu decisão *extra petita*, pois o pedido teria se restringido à declaração de inelegibilidade.

O tema foi enfrentado no acórdão dos segundos embargos de declaração e recebeu a seguinte solução por parte do Tribunal *a quo*:

Da leitura da petição inicial, no entanto, contata-se que, embora contenha imprecisões – e até mesmo trechos herméticos – há, na petição inicial, pedido expresso de cassação do registro ou do diploma dos candidatos a Prefeito e Vice- Prefeito do Município de Arraial do Cabo, pelas iniciativas descritas na causa de pedir detalhadamente descrita, nos seguintes termos:

“Nos termos do inciso XIV do art. 22 da LC 64/90, a sanção aplicável é a declaração de inelegibilidade do representado e de todos que hajam contribuído para a prática do ato ilícito, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que ocorreu o fato, além da casação do registro do candidato que foi diretamente beneficiado” (fl. 21)

[...]

Desse modo, verifica-se o pedido expresso de reconhecimento de abuso de poder político, nos termos do art. 1º, I, d, da Lei das Inelegibilidades, cuja consequência, legalmente prevista, é a cassação do diploma referido às fls. 21/22, anteriormente transcritas.

O rigorismo hermenêutico que o embargante invoca, em seu recurso, não se justifica e não tem respaldo na legislação processual. O pedido, como é de conhecimento geral, deve ser certo e determinado, para que seja plenamente atendido o direito do demandado à ampla defesa. Isso porque, o réu só poderá se defender, adequadamente e na amplitude que lhe assegura a Carta Política, se tiver condições de aferir não só o que lhe imputado pelo autor, mas, sobretudo, a tutela jurisdicional que contra ele é postulada.

No caso dos autos, da leitura da petição inicial não há dúvida de que o demandante postulou a cassação do registro ou diploma do então candidato a Prefeito e Vice-Prefeito, diante dos fatos narrados na petição inicial. E, em suas defesas e posteriores manifestações, os demandados apresentaram contestação ao pedido de cassação de seus mandatos.

Por essas razões, voto no sentido de que sejam conhecidos e desprovidos os segundos embargos de declaração opostos. (Fls. 973)

Conforme assentado no *decisum*, o pedido de reconhecimento de abuso do poder político formulado na inicial tem como consequência tanto a inelegibilidade quanto a cassação do registro ou diploma dos candidatos diretamente beneficiados pela interferência do poder econômico, político ou dos meios de comunicação, nos termos do inc. XIV do art. 22 da LC nº 64/90.

Ademais, uma vez apresentados e caso comprovados os fatos atinentes ilícitos, cabe ao magistrado qualificá-los e aplicar as sanções adequadas à espécie, consoante já reconhecido em precedentes desta Corte, a seguir reproduzidos:

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CANDIDATOS ELEITOS A PREFEITO E VICE. ABUSO DE PODER. CONDUTA VEDADA E CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. CASSAÇÃO DE DIPLOMAS. APLICAÇÃO DE MULTAS. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS.

[...]

4. Julgamento *extra petita*. O acórdão regional e a inicial demonstram longamente que o decreto legislativo reduziu a jornada dos servidores sem reduzir os vencimentos com objetivo eleitoral, cuja qualificação no art. 73, incisos III e V, da Lei nº 9.504/1997 (e não no inciso IV do citado dispositivo legal) em nada configura julgamento *extra petita*, pois a parte se defende dos fatos alegados. **Na linha da jurisprudência do TSE, “ao acusado cabe defender-se dos fatos delineados na inicial, independentemente da qualificação jurídica a eles atribuída. Ausência de violação dos arts. 128 e 460 do Código de Processo**

Civil” (REspe nº 2572-71/BA, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 24.3.2011).

[...]

(REspe nº 695-41/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 26.6.2015 – grifei)

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. PREFEITO REELEITO. AIJE. CONDUITA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. CASSAÇÃO DO DIPLOMA. JULGAMENTO *CITRA* OU *EXTRA PETITA*. INOCORRÊNCIA.

[...]

1. Não ocorre julgamento *extra petita* ou violação aos arts. 128, 264, parágrafo único, 459 e 460 do CPC, ante a condenação em cassação do diploma, embora na petição inicial da AIJE conste apenas pedido de cassação de registro, pois em sede de investigação judicial, uma vez apresentado, delimitado e reconhecido o abuso, cabe ao juiz aplicar a sanção mais adequada à circunstância, o que decorre de imperativo legal constante no art. 73, § 5º, da Lei 9.504/97, ou seja, a cassação do registro ou do diploma.

[...]

(REspe nº 521-83/RJ, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 24.4.2015 – grifei)

RECURSO ESPECIAL. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER POLÍTICO. COAÇÃO. ELEITOR. EXCLUSÃO. PROGRAMA. CARÁTER SOCIAL. IMPOSSIBILIDADE. REEXAME. MATÉRIA DE FATO. MATÉRIA DE PROVA.

[...]

3. A decretação de inelegibilidade constitui sanção prevista no art. 22, XIV, da LC nº 64/90, sendo perfeitamente cabível quando a causa de pedir reside na prática de abuso do poder político, não ficando caracterizado, *in casu*, o julgamento *extra petita*.

[...]

(REspe nº 359-80/MG, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 22.3.2010 – grifei)

Incide, na espécie, o disposto na Súmula nº 62 do TSE, segundo a qual: “Os limites do pedido são demarcados pelos fatos imputados na inicial, dos quais a parte se defende, e não pela capitulação legal atribuída pelo autor”.

Rejeito, portanto, a preliminar de nulidade baseada em suscitado julgamento *extra petita*.

**MÉRITO:**

A questão devolvida no presente recurso diz respeito à **caracterização de abuso do poder político por meio de expedição de certidões de IPTU nos meses de julho a outubro de 2012 e à realização de ato público ocorrido no dia 1º de julho daquele ano**, com a entrega dos referidos documentos a moradores e posseiros de comunidades carentes de Arraial do Cabo/RJ: Monte Alto, Figueira, Sabiá, Pernambuco e Caiçara.

Segundo o entendimento majoritário da Corte Regional, tais atos teriam proporcionado “benefício” a centenas de pessoas que construíram suas casas em áreas invadidas, com proveito eleitoral ao recorrente, candidato à reeleição para o cargo de prefeito.

Cumprir verificar se ficou caracterizado o abuso do poder político, com desvio de finalidade, caráter eleitoreiro e, além disso, se os atos tiveram gravidade suficiente para macular a legitimidade da eleição e ensejar as severas penalidades cominadas no acórdão regional.

**A tese apresentada pelo recorrente é de que os lançamentos tributários consubstanciam atos legítimos e vinculados e, no caso em análise, resultariam de programa governamental iniciado em 2010. Ademais, o número de famílias beneficiadas – 54 (cinquenta e quatro) – não ostentaria gravidade para comprometer a lisura do pleito.**

A corrente majoritária do acórdão regional, entretanto, capitaneada pelo voto da Des. Ana Teresa Basílio (vencido o Relator, Desembargador Eleitoral Flávio Willeman), julgou caracterizado o abuso do poder político pelos seguintes fundamentos:

Com relação à captação ilícita de votos, *não há* dúvida de que **não há prova da realização da troca de vantagens por votos na forma que exige o art. 41-A da Lei nº 9.504/97**, de acordo com o qual seriam necessários o pedido expresso de votos e a identificação do momento – a captação ilícita tem que ser durante o período eleitoral. Neste caso, há dúvida com relação à data.

Entretanto, quanto à segunda causa de pedir, peço vênias ao eminente Relator para divergir de Sua Excelência porque o abuso de poder político não depende da data. Se foi ou não em outubro, em

setembro – no caso, foi em 1º de julho no mínimo –, é atemporal o abuso de poder político.

Tenho votado nesta Corte, Senhor Presidente, com muito apreço ao voto popular e sempre dentro do princípio da menor intervenção. Mas o caso me chamou muito a atenção. Li os Memoriais e a sentença recorrida. **Na verdade, formalmente, o que houve foi um lançamento tributário, como mencionou o Desembargador Flavio Willeman, talvez em momento inusitado porque o lançamento do IPTU é em janeiro. A despeito desse detalhe, o que houve não foi um simples lançamento tributário.**

**Houve uma promessa de regularização de posse de pessoas que haviam, dentro do seu estado de miséria, invadido áreas, segundo consta dos autos, até de proteção ambiental. Ocorreu a distribuição de carnês de IPTU que claramente foram explorados no sentido de legalização da posse daqueles que, diante da miséria em que viviam, estavam vivendo de áreas ocupadas. A Juíza de primeiro grau chega a mencionar que foram expedidas certidões entre agosto e outubro de 2012. Tais certidões chegam a números expressivos.**

Não tenho dúvida de que, neste caso, a conduta gerou gravidade ao pleito porque oferecer à população, em sua maioria, carente a regularização de sua posse é um dos bens mais valiosos, mais importantes, que talvez até supere a saúde. Este ato gerou expectativa de concessão de posse para um futuro, quem sabe, usucapião, de reconhecimento do Estado, na pessoa do Prefeito, de que aquelas ocupações seriam regulares.

Diante da gravidade dessa conduta para o pleito, voto no sentido de manter a decisão de primeiro grau, não adotando o fundamento da captação ilícita, mas sim apenas por abuso de poder político. (Fl. 791 – grifei)

Segundo o entendimento que prevaleceu na instância regional, a expedição e entrega de certidões de lançamentos de IPTU teria gerado falsa expectativa aos moradores das localidades envolvidas, na medida em que, **ao menos algumas delas** (não há no acórdão a indicação de quais e quantas seriam elas), estariam situadas em áreas de preservação ambiental, o que teria ensejado, inclusive, abertura de inquérito pelo Ministério Público.

Contudo, entendo que tais circunstâncias não podem ser enquadradas como abuso do poder político, pelos fundamentos que passo a expor.

É cediço ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção ao meio ambiente (CF, art. 23,

VI)<sup>4</sup>. Sendo assim, a ocupação e a regularização de áreas públicas abrangem conflitos de alta complexidade e costumeiramente envolvem o governo federal, estadual e municipal em acordos e ações judiciais pela demarcação e identificação de terras, não se podendo, de antemão, presumir a má-fé do gestor público municipal ou o desvio de finalidade quanto à intenção de regularizar áreas ocupadas.

Ademais, o acórdão não revela quantas áreas estariam sob proteção ambiental, indicando, apenas, que entre as terras invadidas, algumas seriam de preservação. Cito, a propósito, o seguinte excerto do voto da Des. Ana Tereza Basílio:

Na verdade, formalmente, o que houve foi um lançamento tributário, como mencionou o Desembargador Flávio Willeman, talvez em momento inusitado porque o lançamento do IPTU é em janeiro. A despeito desse detalhe, o que houve não foi um simples lançamento tributário. **Houve uma promessa de regularização de posse de pessoas que haviam, dentro do seu estado de miséria, invadido áreas, segundo consta dos autos, até de proteção ambiental.** (Fl. 791 – grifei)

Nesse cenário de indefinição e conflito – que envolveu a derrubada de alguns imóveis pelo governo estadual, como afirmado no voto do Des. Fábio Uchoa<sup>5</sup> (fls. 792) –, não se pode afirmar, com juízo de certeza, que o reconhecimento municipal acerca dessas posses e que todos os lançamentos de IPTU seriam ilegítimos ou aptos a gerar falsas expectativas aos moradores das áreas invadidas.

Verificando-se o detalhamento dos fatos no acórdão dos primeiros embargos, sobressai que *“a prova documental indica que em Ano Eleitoral foram expedidas mais de uma centena de certidões de lançamento de IPTU relativas a procedimentos administrativos deflagrados desde o ano de 2001, 2002 e seguintes”* e que *“[...] a maioria das certidões foi expedida entre os meses de agosto e outubro de 2012”* (fl. 862 – grifei).

---

<sup>4</sup> CF/88

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

<sup>5</sup> “dias após a eleição, não sei se por coincidência ou não, o poder público estadual já chegou com sua tropa de choque derrubando determinadas casas.”

Quanto a esse ponto, **chama atenção a existência de procedimentos administrativos desde o ano de 2001**, ou seja, ainda que se tenha expedido quantidade expressiva de certidões no ano eleitoral, não se pode desconsiderar a continuidade administrativa dentro de uma política urbana que vinha sendo executada há aproximadamente uma década no Município de Arraial do Cabo/RJ.

Voltando ao texto constitucional, o que a Carta determina em seu art. 182 é que *“a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.

A adoção de medidas voltadas para o desenvolvimento urbano e a garantia do bem-estar dos cidadãos constitui dever da Administração Pública e aqui não estamos a discutir, efetivamente, a regularidade dos lançamentos de IPTU sob a ótica dos ditames constitucionais, do Estatuto da Cidade ou mesmo de eventual plano diretor ou outra norma municipal regulamentadora da matéria, até porque tais elementos não foram trazidos aos autos e o seu exame não seria sequer da competência desta Justiça Especializada.

No que toca à **repercussão eleitoral dos referidos atos administrativos, o que se deve verificar, por meio de prova robusta**, é se tais condutas foram deliberadamente realizadas para a obtenção de proveito eleitoral e se **tiveram gravidade para macular a moralidade e a legitimidade do pleito, o que, a meu ver, não ficou evidenciado nos acórdãos regionais**.

Um segundo ponto merecedor de destaque foi o ato público no qual ocorreu a entrega de certidões de IPTU a alguns posseiros, realizado no dia 1º de julho de 2012. Entretanto, **não há qualquer elemento que vincule o evento à eleição vindoura ou à candidatura do recorrente, como fotos, cartazes, propaganda ou discurso de natureza política**.

Ressalte-se que, ao afastar a incidência do art. 41-A da Lei nº 9.504/97, com base nos mesmos fatos, o voto condutor assentou que:

Com relação à captação ilícita de votos, **não há dúvida de que não há prova da realização da troca de vantagens por votos na forma que exige o art. 41-A da Lei nº 9.504/97, de acordo com o qual seriam necessários pedido expresso de votos e a identificação do momento – a captação ilícita tem que ser durante o período eleitoral. Neste caso, há dúvida com relação à data.**

Nesse ponto, a corrente vencedora se alinha com o voto vencido, no qual se registrou que:

**As fotografias do evento em questão, por sua vez, não denotam a realização de grande acontecimento de cunho eleitoral, uma vez que, nada obstante a presença natural de autoridades municipais, dentre as quais o Prefeito (reconhecido por todos os depoentes), não se vislumbra a exibição de cartazes, faixas ou camisas com a legenda, nome e número de qualquer candidato. Também não há prova de que houve pedido de votos expresso ou, ao menos, discurso visando à captação de votos (Fl. 787v)**

Desse modo, sob o ângulo **gravidade**, também não vislumbro a caracterização do abuso, na medida em que o ato não teve, segundo consta do acórdão, qualquer conotação eleitoral.

Por outro lado, **54 (cinquenta e quatro) teria sido o número de certidões entregues** durante o evento, o que foi confirmado pela relatora dos embargos de declaração (fl. 863), que, no entanto, justificou o abuso no referido ato e nas centenas de certidões expedidas entre os meses de agosto e outubro de 2012. A propósito, colho do aresto regional:

No caso em julgamento, a gravidade da conduta do primeiro embargante consiste, na verdade, na concessão, a numerosos posseiros de áreas carentes de “reconhecimento” municipal de suas posses, inclusive em áreas de proteção ambiental (fl. 864).

**A suposta “renúncia fiscal” também foi afastada pela Corte Regional** ao afirmar que *“a cobrança ou não de taxa para instauração de numerosos processos administrativos de lançamento do IPTU, por outro lado, poderá, em tese, caracterizar eventual ato de improbidade administrativa, mas não chega a caracterizar abuso do poder político”* (fl. 864).

Com base nessas premissas, ainda que se considerasse irregular ou extemporânea a expedição de guias de IPTU e sua entrega

mediante ato público, não vislumbro elementos para embasar a condenação por abuso do poder político e alterar o resultado do pleito que resultou na eleição do recorrente com 14.036 votos, equivalente a 66,29% dos votos válidos, com enorme diferença para o segundo colocado, que obteve 6.274 votos ou 29,63% dos votos válidos.

Nessa mesma linha de entendimento, colaciono alguns precedentes do TSE:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. DISTRIBUIÇÃO DE BENS. TABLETS. PROGRAMA ASSISTENCIALISTA. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONTINUIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA. ABUSO DE PODER POLÍTICO. DESVIO DE FINALIDADE. BENEFÍCIO ELEITORAL. NÃO COMPROVAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

[...]

**2. O abuso do poder político caracteriza-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros, o que não se verificou no caso. [...]**

(REspe nº 555-47/PA, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe de 21.10.2015 – grifei)

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. AIJE. GOVERNO ESTADUAL. ASSINATURA DE GRANDE NÚMERO DE CONVÊNIOS COM MUNICÍPIOS FORA DO PERÍODO VEDADO. ALEGAÇÃO DE ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. AUSÊNCIA DE PROVA DO DESVIO DE FINALIDADE. INOCORRÊNCIA DO ABUSO.

[...]

**1. Ausentes provas a demonstrar o uso eleitoreiro ou o desvio de finalidade na assinatura de convênios com municípios, realizados em favor de vários prefeitos, de diversos partidos, sem escolha preferencial de determinada legenda. Abuso de poder afastado.**

[...]

(RO nº 6963-09/MG, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 16.4.2015 – grifei)

CHAPA ÚNICA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. ABUSO DE PODER POLÍTICO. [...] **ENTREGA DE TÍTULOS FUNDIÁRIOS.** ATO DE GOVERNO. VALE SOLIDARIEDADE. PROGRAMA DO GOVERNO ANTERIOR. ENTREGA EM DOBRO

NÃO COMPROVADA. CONDUTA VEDADA. SERVIDOR PÚBLICO OU AGENTE PÚBLICO. ESTAGIÁRIOS. CONTRATAÇÃO.

[...]

**5. Não há ilicitude na continuidade de programa de incentivo agrícola iniciado antes do embate eleitoral.**

[...]

(RO nº 22-33/RR, Rel. Fernando Gonçalves, *DJe* de 10.3.2010 – grifei)

Conforme já manifestei em outros julgados, a possibilidade de reeleição não pode paralisar a administração em ano eleitoral. Na linha da jurisprudência desta Corte Superior, *“para que se possa chegar à cassação do diploma, no âmbito da AIJE, ou à perda do mandato na via da AIME, não basta que se verifique a prática de ilícitos penais ou administrativos. Em qualquer das situações, é necessário que tais irregularidades possuam uma mínima correlação, um liame, com o pleito eleitoral”* (RO nº 3230-08/PA, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, *DJe* de 9.5.2014), o que não se verificou no caso concreto.

Delineado esse contexto, tenho que a moldura fática descrita aponta apenas a realização de atos de regularização fundiária, cuja ilegalidade possui contornos imprecisos. A fundamentação carece de indicação robusta e concreta da prática de abuso do poder político.

Eventuais expectativas criadas pelos atos administrativos equivaleria, quando muito, a promessas de campanha, fator não coadunante com a principiologia que inspira o instituto do abuso de autoridade.

Por essas razões, não vislumbro, no acórdão recorrido, elementos hábeis à conclusão da prática de abuso de poder, tampouco a gravidade necessária em relação aos fatos acima elencados, à míngua de provas convincentes trazidas no acórdão, bem como pelo fato de ser o lançamento tributário atividade vinculada, não havendo que se falar em discricionariedade administrativa, ou até mesmo impedir que as autoridades municipais dêem sequência à política pública tributária ou habitacional em ano eleitoral.

Ante o exposto, **não conheço** do recurso especial interposto por Reginaldo Mendes Leite e **dou provimento** ao recurso especial de Wanderson Cardoso de Brito para julgar improcedente a AIJE, afastando as penalidades impostas ao recorrente e ao Vice-Prefeito Reginaldo Mendes Leite, em razão da unicidade da chapa, prestigiando o voto popular e o resultado das urnas.

Via de consequência, fica prejudicado o agravo regimental interposto nos autos da AC nº 1945-28/RJ.

É o voto.

#### VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Senhora Presidente, ouvi com grande atenção e interesse o bem lançado voto da eminente Ministra Luciana Lóssio e em alguma medida também compartilhei das aflições e dúvidas de Sua Excelência. É sempre um momento delicado quando se afasta alguém que tem a legitimação aparente, pelo menos, do voto popular. No entanto, peço todas as vênias a Sua Excelência para sustentar posição divergente.

Como relatado pela Ministra Luciana Lóssio, na hipótese, o prefeito e o vice-prefeito do Município de Arraial do Cabo/RJ eleitos em 2012 foram condenados, em 1ª e 2ª instâncias, por abuso de poder político, em razão da distribuição de certidões de lançamento de IPTU a um grande número de pessoas como promessa de regularização da posse em áreas invadidas do município localizadas em bairros carentes – inclusive em áreas de proteção ambiental. Como resultado, o prefeito e o vice tiveram seus diplomas cassados e aplicou-se ao prefeito a sanção de inelegibilidade por 8 anos.

Foram interpostos três recursos especiais ao TSE, um por Henrique Sérgio Melman e Cláudia Figueira de Souza Pinheiro (candidatos não eleitos), outro por Wanderson Cardoso de Brito (prefeito), e o terceiro por

Reginaldo Mendes Leite (vice-prefeito). O Tribunal de origem negou seguimento ao recurso especial interposto por Henrique Sérgio Melman e por Cláudia Figueira de Souza Pinheiro, mas admitiu os REspes interpostos por Wanderson Cardoso de Brito (prefeito eleito) e por Reginaldo Mendes Leite (vice-prefeito eleito).

Nos recursos especiais interpostos pelo prefeito e pelo vice sustenta-se, em síntese, que: (i) o julgamento do regional foi *extra petita*, uma vez que teria determinado a cassação de diploma em desacordo com os limites do pedido inicial; (ii) as condutas não teriam alcance e gravidade suficiente para macular a legitimidade do pleito, pois teriam beneficiado apenas 54 famílias em um universo de mais de 26 mil eleitores; (iii) os atos tidos como abusivos foram lícitos, tendo em conta que os lançamentos tributários constituem ato vinculado e se enquadravam em programa governamental de regularização fundiária iniciado em 2010. Pede-se a suspensão da inelegibilidade e da pena de cassação de diploma, com fundamento no art. 26-C da Lei Complementar nº 64/90.

Preliminarmente, entendo que o recurso especial interposto por Reginaldo Mendes Leite (vice-prefeito eleito) não deve ser conhecido, uma vez que houve renúncia dos patronos após a sua interposição e não houve regularização da representação processual pelo recorrente. Quanto ao ponto, acompanho integralmente o voto da Ministra Luciana Lóssio.

Já quanto aos recursos especiais de Wanderson Cardoso de Brito (prefeito eleito) e Reginaldo Mendes Leite (vice-prefeito), também acompanho a Ministra relatora quanto à rejeição da alegação de nulidade do acórdão recorrido por julgamento *extra petita* pelo Tribunal Regional Eleitoral. Diferentemente do que sustentam os recorrentes, os pedidos formulados na inicial não se limitam à inelegibilidade. Como apontou a Ministra Luciana Lóssio, "o pedido de reconhecimento de abuso do poder político formulado na inicial tem como consequência tanto a inelegibilidade quanto a cassação do registro ou diploma dos candidatos diretamente beneficiados pela interferência do poder econômico, político ou dos meios de comunicação, nos termos do inc. XIV do art. 22 da LC nº 64/90", e, "uma vez apresentados e caso comprovados os fatos atinentes ilícitos, cabe ao magistrado qualificá-los e

aplicar as sanções adequadas à espécie, consoante já reconhecido em precedentes desta Corte”.

No mérito, porém, divirjo do entendimento da Ministra Relatora, que dava provimento aos recursos. A mim me chamou a atenção que, em relação aos fatos relevantes, a sentença e o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro são totalmente convergentes. Ambos assentaram que: (i) foram expedidas mais de uma centena de certidões de lançamento de IPTU, a maioria entre os meses de agosto e outubro de 2012 (e, logo, em período atípico, já que o lançamento do IPTU se dá em janeiro), com o propósito de regularizar a posse de áreas invadidas; (ii) as certidões de lançamento de IPTU se referiam a imóveis situados em áreas invadidas do município localizadas em bairros carentes, inclusive em área de preservação permanente; e (iii) o evento de entrega das certidões ocorrera 15 dias antes da eleição, com o Prefeito presente no evento.

A esse respeito, vejam-se os seguintes trechos da sentença:

A prova documental indica que em Ano Eleitoral foram expedidas mais de uma centena de certidões de lançamento de IPTU relativas a procedimentos administrativos deflagrados desde o ano de 2001, 2002 e seguintes. É possível verificar, ainda, que a maioria das certidões foi expedida entre os meses de agosto e outubro de 2012, conforme se observa da planilha juntada às fls. 424 e seguintes, cotejada com as cópias dos procedimentos administrativos juntados por linha. (sentença de fl. 521)

O acórdão adota as mesmas premissas, conforme se extrai dos excertos a seguir:

DESEMBARGADORA ANA TEREZA BASÍLIO (redatora para o acórdão): “Na verdade, formalmente, o que houve foi um lançamento tributário, como mencionou o Desembargador Flavio Willeman, talvez em momento inusitado porque o lançamento do IPTU é em janeiro. A despeito desse detalhe, o que houve não foi um simples lançamento tributário. Houve uma promessa de regularização de posse de pessoas que haviam, dentro do seu estado de miséria, invadido áreas, segundo consta dos autos, até de proteção ambiental. Ocorreu a distribuição de carnês de IPTU que claramente foram explorados no sentido de legalização da posse daqueles que, diante da miséria em que viviam, estavam vivendo de áreas ocupadas. A juíza de primeiro grau chega a mencionar que foram expedidas certidões entre agosto e outubro de 2012. Tais certidões chegam a números expressivos. Não tenho dúvida de que, neste

caso, a conduta gerou gravidade ao pleito porque oferecer população, em sua maioria, carente a regularização de sua posse é um dos bens mais valiosos, mais importantes, que talvez até supere a saúde. Este ato gerou expectativa de concessão de posse para um futuro, quem sabe, usucapião, de reconhecimento do Estado, na pessoa do Prefeito, de que aquelas ocupantes seriam regulares.”

DESEMBARGADOR ABEL GOMES: “A sentença fala bem: um grande evento foi realizado quinze dias antes da data da eleição com a finalidade de entregar aos moradores dessas comunidades certidão e carne do IPTU, com a presença do Prefeito - ilusão de que a posse se reveste de legalidade, ainda que juridicamente não configure título de propriedade a ninguém. O mais interessante que a própria invasão dessa localidade é objeto de um inquérito do Ministério Público, na área de tutela coletiva, apurando o fato.”

DESEMBARGADOR FABIO UCHOA: “Na verdade, essa conduta, essa entrega de IPTU é prematura. Quem já teve casa nesta Região dos Lagos, e até aqui no Rio de Janeiro, sabe que o carnê do IPTU só chega às vésperas da data do pagamento, quando não é adiado, chega em janeiro ou no final de dezembro. Esse IPTU já foi entregue com seis meses de antecedência. É de se surpreender também. A pessoa pobre, quando recebe um carnê do IPTU de um imóvel que ele não tem o título, ele imagina que sua situação está regularizada. E, de fato, esta, pelo menos com o poder municipal. De modo que, essa nocividade da conduta, não há outra forma de se considerar como um abuso grave do poder político. Não vejo como não reconhecer essa situação.”

No julgamento dos embargos de declaração, a Desembargadora Ana Tereza Basílio esclareceu que “[o] acórdão embargado também considerou que os numerosos lançamentos de IPTU a posseiros das comunidades carentes de Monte Alto, Figueira, Sabiá, Pernambuco e Caiçara, todas elas situadas no Município de Arraial do Cabo, às vésperas do pleito eleitoral” caracterizaram “o ilícito de abuso de poder político, dotado de gravidade suficiente para afetar a igualdade entre os candidatos a chefe do poder executivo local nas eleições de 2012, nos termos do art. 22 da Lei Complementar n 264/90”.

Em verdade, as únicas divergências entre as instâncias se deram quanto à configuração de captação ilícita de sufrágio e a aplicação da sanção de inelegibilidade ao vice-prefeito. De um lado, o Juiz eleitoral julgou parcialmente procedente os pedidos da AIJE, com fundamento no abuso do poder político e na captação ilícita de sufrágio, condenando Wanderson Cardoso de Brito e Reginaldo Mendes Leite, na forma do art. 22, XIV, da LC nº 64/1990, às sanções de inelegibilidade para as eleições de 2012 e para

os 8 anos subsequentes, bem como à cassação do diploma dos investigados. De outro lado, o acórdão do TRE/RJ descaracterizou a captação ilícita de sufrágio, por entender que não havia prova inequívoca da realização de troca de vantagens por votos, e afastou a sanção de inelegibilidade no caso do Vice, sob o argumento de que se trata de sanção personalíssima e, no caso, os atos ilícitos foram praticados apenas pelo prefeito de Arraial do Cabo. Porém, quanto aos fatos e à configuração do abuso de poder político, nos termos do art. 22, XIV, da LC no 64/1990, não houve divergência, mantendo-se a sanção de cassação do Prefeito e do Vice.

De modo que, (i) estando as duas instâncias mais próximas do evento consonantes em relação aos fatos e (ii) os fatos tendo, a meu ver, relevância e gravidade, sobretudo, pelo impacto de natureza ambiental, alinho-me à posição do acórdão de origem, pedindo vênias à eminente Ministra Luciana Lóssio. Como bem sustentaram na origem a Desembargadora Ana Teresa Basilio e o Desembargador Abel Gomes, o Prefeito, valendo-se de seu cargo e em pleno período de campanha, distribuiu a um significativo número de famílias de bairros humildes de Arraial do Cabo certidões de lançamento do IPTU como forma de promessa de regularização da posse em áreas irregulares, algumas delas localizadas inclusive em unidades de conservação ambiental. Seu efeito, portanto, seria a criação de uma falsa esperança na população local de que a posse de tais áreas teria sido legalizada, o que sequer seria possível quanto às áreas de preservação do meio ambiente.

Assim, conforme assentado no julgamento do TRE-RJ, há elementos que comprovam o abuso de poder político na emissão de certidões de lançamento de IPTU a cidadãos carentes do município de Arraial do Cabo em momento atípico. Tanto a repercussão eleitoral, quanto a gravidade do ato a ponto de macular a legitimidade do pleito foram evidenciadas na sentença e no acórdão regionais.

Em conclusão, voto pelo não conhecimento do recurso especial eleitoral interposto por Reginaldo Mendes Leite (vice-prefeito eleito) e pelo desprovimento do recurso interposto por Wanderson Cardoso de Brito (prefeito eleito). Como consequência, também julgo improcedente a ação cautelar ajuizada por Wanderson Cardoso de Brito, objetivando a suspensão

dos efeitos de acórdão do TRE/RJ que cassou o seu mandato eletivo, e revogo a liminar deferida pela Ministra Luciana Lóssio.

Contudo, como proposto pelo Ministro Henrique Neves, dada a proximidade do pleito para a Prefeitura municipal, entendo que a execução do acórdão do TRE/RJ não deve se dar exatamente nos termos de seu dispositivo, que prevê a realização de novas eleições diretas, assumindo interinamente o Presidente da Câmara de Vereadores. O afastamento dos candidatos eleitos ocorrerá a menos de 45 dias das eleições municipais. Nesse cenário, não faz sentido movimentar a máquina pública e realizar gastos significativos com a realização de novo pleito para que o candidato eleito exerça apenas cerca de três meses de mandato. Por isso, na linha do que sugeriu o Ministro Henrique Neves, penso que não se devem realizar eleições diretas para a substituição do prefeito cassado. A melhor solução para o caso, dada pelo Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Nicolao Dino, seria a investidura interina do Presidente da casa legislativa municipal, conforme já determinado no acórdão regional.

É como voto.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhora Presidente, o tema diz respeito à linha divisória entre o uso da administração e o abuso do poder político. Esse discrimen pode ser encontrado em alguns indicadores que, no plano dos fatos, são iluminados pelo Direito que incide na matéria.

Os fatos sobre os quais o tema verte parecem despidos de muita controvérsia. Era uma área de ocupação irregular, foram expedidas e entregues certidões de lançamento do IPTU, levando em conta hipotética possibilidade de ali caracterizar-se a posse e, portanto, fato gerador do respectivo tributo. Esse ato administrativo ocorre no período que antecede um pleito e decorre de iniciativa de um candidato à reeleição.

Portanto, essa moldura fática recebeu, do ponto de vista de um juízo de valor, a percepção de que há captação indevida de sufrágio com a circunstância que desborda do uso do poder administrativo, caracterizando, segundo o acórdão recorrido, abuso de poder político.

Essa ordem de ideias pode resultar agravada quando se percebe, embora não haja necessariamente uma dosimetria quantitativa, mas se percebe qualitativamente influência que possa ter gerado – ou que foi gerada – no resultado do processo eleitoral.

Colocadas essas premissas, a dúvida que daí pode emergir, seguramente, num primeiro momento, deve prestigiar, como estabeleceu na linha diretriz de seu voto a ministra relatora, o voto popular e o resultado das urnas. Mas esse prestigiamento, em meu modo de ver, deve ter como premissa, precisamente, o modo devido pelo qual esse resultado foi alcançado.

Portanto, na hipótese concreta do exame que fiz, peço vênia à eminente relatora para acompanhar a divergência pelo desprovemento do recurso. E, nessa medida, pelo exame da moldura fática que realizou o Tribunal Regional Eleitoral e, ao assim proceder, manter a decisão e acompanhar o ilustre Ministro Luís Roberto Barroso.

É como voto.

## VOTO

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA: Senhora Presidente, prestei atenção nas sustentações orais e no voto da eminente relatora e chego à mesma conclusão que a divergência.

No caso, Ministra Luciana Lóssio, se me permite, no acórdão que julgou os embargos de declaração pareceu-me que ficou afastada a dúvida a respeito de quantos lançamentos seriam. E, fazendo um parêntese, Ministro Luís Roberto Barroso, o acórdão dos embargos reconhece um erro

material, afirmando que não seriam carnês, mas lançamentos – não haveria junto com eles o carnê, mas nada mudaria a conclusão.

Do acórdão, constou o seguinte (fls. 863):

O acórdão embargado, ademais, não considerou que apenas 54 posseiros teriam sido beneficiados pela conduta do primeiro embargado, realizada, segundo ele, apenas em julho de 2014. Na verdade, de acordo com a avaliação da prova produzida nos autos, foram beneficiadas, às vésperas do pleito, as seguintes comunidades carentes do Município de Arraial do Cabo: Monte Alto, Figueira, Sabiá, Pernambuco e Caiçara.

Como salientou a sentença de primeiro grau invocada pelo acórdão embargado, entre os meses de agosto a outubro de 2012 foram geradas mais de uma centena de certidões de lançamento de IPTU, no mesmo contexto eleitoral.

E transcreve a passagem que o ilustre Ministro Luís Roberto Barroso nos trouxe.

Continua no acórdão embargado (fls. 863):

O acórdão embargado também considerou que os numerosos lançamentos de IPTU a posseiros das comunidades carentes de Monte Alto, Figueira, Sabiá, Pernambuco e Caiçara, todas elas situadas no Município de Arraial do Cabo, às vésperas do pleito eleitoral, caracterizou então o ilícito de poder político dotado de gravidade suficiente [...]

Não vejo a dúvida nem sobre a data e nem sobre a quantidade. Porque, como já foi dito, tanto a sentença como o acórdão são expressos em reconhecer esse fato, dado como certo, da ocorrência do abuso de poder político.

Assim, pedindo as mais respeitosas vênias, acompanho a divergência.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhora Presidente, quero, inicialmente, saudar a eminente relatora pelo seu voto exaustivo, o que não quer dizer que eu concorde com ele.

Com o meu voto acompanhando a divergência já se compõe a maioria, mas eu quero de fazer um ou dois comentários muito mais para realçar a importância desse precedente. E, portanto, no caso do relator para o acórdão – meu queridíssimo colega, Ministro Luís Roberto Barroso –, quero chamar a atenção para um ou dois pontos que me parecem muito importantes e dão a este caso – e, portanto, ao acórdão que sairá daqui – natureza de *leading case*. Salvo engano, nesses pontos, e num deles em particular, o Tribunal Superior Eleitoral ainda não se pronunciou de forma direta, clara e inequívoca.

A imputação, como todos já afirmaram, é de abuso de poder político, mas, na verdade, temos o abuso triplice. Temos o abuso da autoridade, de cobrar impostos – portanto, o abuso de poder; temos o abuso de poder caracterizado pela utilização do direito à moradia, trabalhando o direito à moradia como moeda de troca, e o ponto mais importante: a materialização do abuso de poder político, por direta e inequívoca violação da legislação ambiental.

Ou seja, as nossas cidades hoje – O Rio de Janeiro não é a única –, no país inteiro – Porto Alegre também, Ministra Rosa Weber, e até em Catolé do Rocha, a minha cidade –, boa parte das invasões, das ocupações clandestinas ocorrem, ou se consolidam no período eleitoral.

Então, com esse precedente, estamos reconhecendo que distribuir carnê de IPTU para áreas ocupadas irregularmente – fui verificar na sentença e não consta no acórdão, ele faz referência à sentença –, esta área é de proteção ambiental, está na sentença, porque esses imóveis dos pobres coitados –, ou seja, não pertencem aos pobres coitados, mas aos brasileiros de hoje e de amanhã –, estão situados dentro do Parque Estadual da Costa do Sol. Não é uma área de preservação permanente ou de ocupação qualquer, ou

mesmo de área pública. Estamos tratando da invasão de uma unidade de conservação, de um parque estadual.

Assim, penso que este é o primeiro aspecto que, certamente, o eminente Ministro Luís Roberto Barroso conseguirá realçar: a questão ambiental, a regularização daquilo que não pertence ao prefeito e, muito menos, à Administração que ele representa. Essas promessas caracterizam abuso de poder político.

Concluo observando uma curiosidade neste processo, exatamente indicadora da situação de desespero dessa gente. É que todos nós, especialmente que temos bons advogados, vamos bater à porta do Poder Judiciário para não pagar imposto, para anular o lançamento tributário, o IPTU. No caso, temos um comício para a entrega daquilo que cristaliza o imposto, exatamente porque aquilo que as pessoas estavam recebendo, não recebiam como se fosse um imposto, mas como um reconhecimento do Estado, do seu direito de ter invadido e ali permanecer e construir as suas habitações. Isso para mim é gravíssimo.

Portanto, espero, com muito gosto, para o bem do Brasil, que, neste acórdão que se concretiza – agora, com meu voto – na noite de hoje, passe essa mensagem inequívoca para o Brasil como um todo.

Peço vênia à eminente relatora para acompanhar a divergência.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:  
Senhora Presidente, inicio meu voto cumprimentando os eminentes advogados, que fizeram belo uso da tribuna, e a eminente relatora, que trouxe voto substancioso. Inclusive, concordo com a eminente Ministra Luciana Lóssio, isso é pacífico da nossa jurisprudência que as eleições não são motivos para a suspensão dos atos normais de governo. A Administração não

pode parar durante o período eleitoral. Entretanto, identifico que, no caso, houve tipicidade nessa prática do que seria normal da Administração.

Início pelo ponto apresentado pela Ministra Maria Thereza de Assis Moura de que não houve propriamente a entrega do carnê para pagamento – até porque o pagamento é algo que não faz tão felizes as pessoas–, mas sim uma certidão de lançamento, que não é, evidentemente, um documento, mas pode ser usada, inclusive, para fins de registro e de comprovação, porém o Imposto de Propriedade Territorial Urbana, quando nem sequer há propriedade, pois se fala em concessão de real direito de uso. Então ficou uma zona um pouco nebulosa, não no acórdão ou na sentença, mas no atuar do candidato que, de acordo com as instâncias ordinárias, caracterizaria o ilícito do abuso.

Entendo que rever esses fatos, o acórdão regional nos dá uma base fática suficiente à caracterização do abuso do poder político, por todos esses aspectos já tão bem mencionados pelos votos que me antecederam.

Quero trazer uma questão a mais, que não sei se seria propriamente ao recurso ou à ação cautelar. No acórdão regional, ao terminar o voto, ficou decidido o seguinte (fls. 792v):

Quanto à execução da decisão, assim que julgados os Embargos de Declaração, oficie-se à Câmara dos Vereadores do Município de Arraial do Cabo para providenciar novas eleições, evidentemente com a atuação do Tribunal Regional Eleitoral no que lhe for pertinente, assumindo interinamente o Presidente da Câmara de Vereadores.

Essa decisão foi suspensa por uma liminar proferida pela Ministra Luciana Lóssio, quando o recurso especial veio para esta Corte – que é a ação cautelar que estamos julgando agora.

Preocupa-me apenas a manutenção desse dispositivo, de gerar a necessidade de, neste momento, a 45 dias das eleições municipais, ser necessária, por força do acórdão regional, a realização de nova eleição direta, concomitante à eleição existente.

Assim, eu proponho que a execução deste acórdão fique, no mínimo, relegada à publicação do acórdão do Tribunal Superior Eleitoral.

Nossa jurisprudência tem entendido que, publicado, pode ser executado. E nada impede que a parte oponha embargos de declaração e busque, por meios próprios, eventual efeito suspensivo que a lei não atribui a esse tipo de recurso. Normalmente, é assim que se procede. E será examinado pelo relator do caso.

Mas eu faço essa ressalva, de não se fazer essa eleição pela forma direta, agora, dadas as circunstâncias do caso, já termos marcada eleição para o dia 2 de outubro, para o próximo mandato. Assim, não há sentido movimentar toda a máquina pública para fazer nova eleição direta, até porque haveria confusão de candidatos, para alguém completar mais dois ou três meses de mandato.

Creio que devemos ficar na medida cautelar e, talvez, não julgá-la prejudicada, mas estender os efeitos da liminar até a publicação deste acórdão que agora está sendo tomado, vinculada a realização de novas eleições à deliberação que o próprio Tribunal Superior Eleitoral venha a tomar sobre o tema.

O DOUTOR NICOLAO DINO (vice-procurador-geral eleitoral):  
Uma dúvida quanto à questão de ordem: Ministra Luciana Lóssio, quem está no exercício do cargo, hoje?

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: O prefeito cassado, por força de liminar.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Perfeito.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Ele pode ser afastado, não tenho dúvida quanto a isso. A minha dúvida é determinar a realização eleição direta agora.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Eu até pensei nisso, caso ficasse vencida. Nada foi dito em relação a isso. De acordo com a nova legislação, o art. 224, § 4º, há imposição de se realizar novas eleições e não se dar posse ao segundo colocado.

Mas, no caso de Brusque, nós decidimos que seriam eleições indiretas, embora houvesse toda essa discussão. Independentemente dos

embargos de declaração, o presidente do tribunal deverá decidir sobre a execução do caso.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: É isso que eu digo. A situação depende, primeiro, da publicação do nosso acórdão. Publicado, poderá a Presidência determinar a execução. Mas que não se faça automaticamente o que está no acórdão regional, ou seja, eleição direta. Não estou nem adiantando se ela deve ser indireta ou se deve permanecer o presidente da Câmara. O afastamento dos candidatos eleitos é inerente ao resultado do julgamento. Mas eventual nova eleição que venha a ocorrer, parece-me que não pode ser de forma direta neste momento. Há de ser, no mínimo, de forma indireta. Mesmo assim, a depender da publicação do acórdão.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Publicação do acórdão, decisão da Presidência. Enfim, penso que essa questão não deva ser debatida para ser decidida agora.

O DOUTOR NICOLAO DINO (vice-procurador-geral eleitoral): Neste ponto, permita-me uma sugestão. Parece-me, com todas as vênias, que seria uma incoerência o Tribunal Superior Eleitoral acabar de declarar a inelegibilidade e reconhecer o abuso de poder em relação ao recorrente e mantê-lo, ainda que provisoriamente, no cargo.

O acórdão oferece uma segunda possibilidade, que é a sugestão que eu submeto à Corte. É o que consta do acórdão, que seria a investidura interina do presidente da câmara de vereadores. O acórdão estabelece isso, na parte final, que o Ministro Henrique Neves da Silva destacou: que sejam diligenciadas novas eleições, assumindo interinamente o presidente da câmara de vereadores. Creio ser esta a solução a evitar uma situação de incoerência.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Essa é a solução que acostumamos acatar.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Somente para deixar claro o meu ponto de vista: eu concordo plenamente com o afastamento do prefeito. E, se for o caso, julgar prejudicada a cautelar e

determinar o afastamento, que o presidente da câmara de vereadores assumira. A minha preocupação é com a eleição, que não pode ser feita de forma direta, concomitantemente à eleição principal, vamos chamar assim, agendada agora, com os candidatos já registrados.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Um esclarecimento, Senhora Presidente. Segundo a relatora, a regra existente no TSE é a de esperar a publicação do acórdão para então deliberar qual a alternativa. E também para determinar o afastamento.

Não conheço em profundidade a jurisprudência neste campo. Indago se é isso mesmo, porque me parece uma incongruência. Nós estamos às vésperas de um processo eleitoral, não tarda muito e termina o mandato do prefeito e a decisão do Tribunal Superior Eleitoral terá eficácia zero, no que se refere ao afastamento desse prefeito.

Assim, indago se não seria o caso de deliberarmos, como consequência lógica e necessária do que acabamos de decidir, pelo afastamento do prefeito?

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Ministro Herman Benjamin, em julho, quando estive no exercício da Presidência, houve pedido para que se aguardasse a publicação do acórdão – e já havia sido, inclusive, executada a decisão do Tribunal Superior Eleitoral. E eu decidi que o que suspende a execução do acórdão regional, até o julgamento do recurso especial, é a liminar na ação cautelar. O julgamento do recurso especial já havia ocorrido e a liminar tinha sido concedida até o julgamento. Então, aquela excepcionalidade que garantia o efeito suspensivo que a lei expressamente determina que o recurso não tem, exauriu com o julgamento.

Mas há também precedentes do Tribunal no sentido de se aguardar a publicação do acórdão.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Mas numa situação como está, estamos às vésperas da eleição, temos um debate aprofundado, que bem demonstra a gravidade deste caso. Nós vamos decidir, virão as eleições, a posse do sucessor, e a eficácia?

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Mas a publicação também é rápida, Ministro Herman Benjamin. Não há risco de esse acórdão não ser publicado após o término do mandato.

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Não estou afirmando que é ilícito.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Eu penso que a observação do Ministro Henrique Neves da Silva é apropriada. Em verdade, essa nossa decisão faz cair a cautelar que havia sido concedida para suspender a decisão do tribunal regional eleitoral. De modo que se reestabelece a decisão do TRE, que pode ser executada imediatamente, independentemente de publicação de acórdão.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Salvo engano, a eminente relatora estava julgando prejudicada. Ao passo que a divergência, me parece, está julgando improcedente a cautelar, com a revogação da liminar.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Certamente, a liminar está sendo revogada.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Neste caso, se permitiria o afastamento.

## VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (no exercício da presidência): Senhores Ministros, louvando as sustentações orais, a lembrança do Murilo Mendes da tribuna e saudando a eminente Relatora, que fez um voto minucioso, compreendendo a inquietude de Sua Excelência, quando se debruça sobre fatos que têm esse tipo de repercussão, peço vênias para acompanhar a divergência, pelas razões que já foram aqui sobejamente explicitadas e que, ao meu juízo, talvez, se resumam numa menção poética, feita pelo Dr. Nicolao Dino, quando disse que, na verdade, havia uma entrega

de ilusão, porque estávamos tratando de lançamento de IPTU sobre terras localizadas numa reserva ambiental.

Assim, com todas as vênias da eminente Relatora, acompanho a divergência.

### ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (no exercício da presidência): Consulto Vossas Excelências com relação à cautelar, porque a julgo improcedente, revogando a liminar concedida.

Ministra Luciana Lóssio, Vossa Excelência fica vencida na cautelar também?

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Sim.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhora Presidente, quero dizer que concordo com o afastamento, volto a insistir que, revogada a liminar, mas deliberado pelo Tribunal, que a eleição não deve ser direta. Apenas nesse ponto.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (no exercício da presidência): Se assim entender a maioria, eu farei o lançamento. Mas tenho alguma dificuldade, pois creio que estamos nos antecipando. Estamos negando provimento ao recurso especial. Publicada a decisão, abre-se a possibilidade, inclusive, de indagações em embargos de declaração.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Senhora Presidente, eu creio que, embora não conste do dispositivo, porque não é objeto do recurso, em *obiter dictum*, certamente, eu endosso a manifestação do Ministro Henrique Neves. Não há sentido que em setembro ou quase outubro se convoquem eleições.

De modo que considero muito intuitivo e não vejo mal em anteciparmos, ainda que em *obiter dictum*, esse entendimento, para não

termos de gerar embargos de declaração. Aí, sim, se fará com que a decisão fique em cima das próximas eleições.

Parece-me tão óbvio que eu não hesito em acompanhar esse entendimento.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (no exercício da presidência): Mas, no próprio dispositivo?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Não. Em *obiter dictum*, explicitando.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (no exercício da presidência): Em relação a *obiter dictum*, penso não haver a menor dúvida. Eu não sei se com a ressalva da Ministra Luciana Lóssio, parece-me que...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Eu sou a favor da simplificação da vida. Nós estamos mantendo o acórdão do TRE. Se pudesse, eu manteria o acórdão do Regional, mas não é a praxe. Portanto, eu vou dizer um pouco além, mas, basicamente, transcrevê-lo, porque não vejo razão em gastar energia com algo que já assentamos.

**EXTRATO DA ATA**

REspe nº 442-59.2012.6.19.0146/RJ. Relatora originária: Ministra Luciana Lóssio. Redator para o acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Recorrente: Wanderson Cardoso de Brito (Advogados: Sergio Luiz Costa Azevedo Filho – OAB: 131531/RJ e outros). Recorrente: Reginaldo Mendes Leite Recorridos: Henrique Sergio Melman e outra (Advogados: Gregório Ferreira Monteiro – OAB: 143043/RJ e outros). Recorrida: Coligação Arraial para Todos (Advogados: Marcelo Fontes Cesar de Oliveira – OAB: 63975/RJ e outros).

Usaram da palavra, pelo recorrente Wanderson Cardoso de Brito, o Dr. Sidney Sá das Neves, pela recorrida Coligação Arraial para Todos, o Dr. Adilson Vieira Macabu e; pelo Ministério Público Eleitoral, o Dr. Nicolao Dino.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não conheceu do recurso especial interposto por Reginaldo Mendes Leite e, por maioria, negou provimento ao recurso especial de Wanderson Cardoso de Brito e julgou improcedente a Ação Cautelar nº 1945-28, revogando a liminar antes concedida, nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, que redigirá o acórdão. Vencida a Ministra Luciana Lóssio. Impedimento do Ministro Gilmar Mendes e suspeição do Ministro Luiz Fux.

Presidência da Ministra Rosa Weber. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 16.8.2016.\*

---

\* Sem revisão das notas de julgamento da Ministra Luciana Lóssio e do Ministro Herman Benjamin.