



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS

RECURSO ELEITORAL Nº 0600840-40.2020.6.13.0211 – GUIMARÂNIA
RELATOR: DESEMBARGADOR MAURÍCIO SOARES
RECORRENTE: ADÍLIO ALEX DOS REIS, CANDIDATO A PREFEITO
ADVOGADA: DRA. MARIZA DE MELO PORTO - OAB/MG32886
ADVOGADO: DR. MARCONDES ANTÔNIO RIBEIRO - OAB/MG125512-A
RECORRENTE: ALEX GUIMARÃES NUNES, CANDIDATO A VICE-PREFEITO
ADVOGADO: DR. WEDERSON ADVÍNCULA SIQUEIRA - OAB/MG102533-A
ADVOGADO: DR. MARCONDES ANTONIO RIBEIRO - OAB/MG125512-A
RECORRIDO: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - GUIMARÂNIA - MG - MUNICIPAL
ADVOGADA: DRA. IZABEL ROSA MOREIRA - OAB/MG0130699A
ADVOGADO: DR. LUCAS DE CASTRO TEIXEIRA - OAB/MG130579-A

ACÓRDÃO

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ELEIÇÕES 2020. PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. JUNTADA DE DOCUMENTO EM SEDE RECURSAL. NÃO CONHECIMENTO. PRELIMINARES DE NULIDADE DA SENTENÇA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA. *ULTRA PETITA*. FUNDAMENTAÇÃO INADEQUADA. REJEITADAS. CONDUTA VEDADA E ABUSO DE PODER POLÍTICO. NÃO CONFIGURADOS. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (REURB). REGULARIDADE. REFORMA DA SENTENÇA. RECURSO PROVIDO.

Na dicção do art. 435 do CPC, é lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, bem como os formados após a petição inicial ou a contestação, bem como dos que se



tornaram conhecidos, acessíveis ou disponíveis após esses atos, desde que a parte comprove os motivos que a impediu de juntá-los, em momento oportuno. Contudo, o documento apresentado a destempo não preenche os requisitos exigidos, portanto, não deve ser admitido. Documento não conhecido.

A realização de ponderações acerca de matéria que não constitui a razão de decidir da sentença, e se presta apenas para a contextualização da temática, não induz decisão surpresa.

O julgamento realizado dentro dos limites requeridos na petição inicial, e sem atribuição de extensão, além do que pretendido pelas partes, não representa decisão *ultra petita*.

A antecipação da conclusão do julgamento da matéria não gera vício de fundamentação, quando as razões de decidir constam do julgado.

A Regularização Fundiária urbana (REURB) consiste em projeto social, instituído pela Lei Federal nº 13.465/2017. Precedente deste Tribunal.

Entrega de títulos de regularização fundiária, com autorização legal, execução já iniciada em anos anteriores ao pleito eleitoral, impõe o afastamento da sua classificação como conduta vedada. Insuficiência de prova do desvio de finalidade do ato.

Diante do acervo probatório frágil e da ausência de elementos hábeis a demonstrar de maneira inequívoca a prática de abuso de poder político, incabível a aplicação das sanções previstas no art. 22, XIV, da LC nº 64/90.

Afastamento da cassação dos mandatos eletivos, da inelegibilidade decretada e da multa imposta.

Recurso a que se dá provimento.



Vistos, relatados e discutidos os autos do processo acima identificado, ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais em, de ofício, não conhecer dos documentos juntados em sede recursal, por intempestividade, rejeitar as preliminares de nulidade da sentença, por afronta ao princípio da congruência – decisão "ultra petita" e de nulidade da sentença, por fundamentação inadequada e, no mérito, dar provimento ao recurso, à unanimidade, nos termos do voto do Relator.

Belo Horizonte, 5 de abril de 2022.

Desembargador Maurício Torres

Relator

RELATÓRIO

O DES. MAURÍCIO SOARES – Trata-se de recurso eleitoral, (ID 70339156) interposto por ADÍLIO ALEX DOS REIS e ALEX GUIMARÃES NUNES à sentença, (ID 70339145), por meio da qual o MM. Juiz, da 211ª Zona Eleitoral, de Patrocínio, julgou parcialmente procedente a ação de investigação judicial eleitoral, ajuizada pela Comissão Provisória do PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PTB) de Guimarães em face dos recorrentes e de ADAILTON MENDES DA SILVA.

Nas razões recursais, suscitaram as preliminares de nulidade da sentença por ofensa aos princípios da não surpresa, da congruência, da impossibilidade de conhecimento de matéria não suscitada pelas partes e por fundamentação inadequada do *decisum*. No mérito, alegaram, em síntese, a inocorrência de conduta vedada ou de desvio de finalidade, na regularização fundiária questionada, assim como a inexistência de prova de sua utilização, para angariar votos. Requereram, ao final, a concessão de efeito suspensivo ao recurso e a nulidade da sentença pelos vícios alegados ou, na eventualidade, a sua reforma para afastar as condenações à inelegibilidade, à multa e à cassação dos seus mandatos ou, alternativamente, a manutenção apenas da multa, arbitrando-a no mínimo legal.

Em sede de contrarrazões, o recorrido pugnou pelo não provimento do recurso, (ID 70339161).

O d. Procurador Regional Eleitoral, ouvida, manifestou-se pelo provimento do recurso, (ID 70361266).



É, no essencial, o relatório.

VOTO

O DES. MAURÍCIO SOARES – Presentes os pressupostos de admissibilidade, conhece-se do recurso.

I – INTEMPESTIVIDADE DE DOCUMENTOS JUNTADOS EM SEDE RECURSAL PELO RECORRENTE (DE OFÍCIO).

Como cediço, no que diz respeito à juntada de documentos a destempo, o art. 435, do Código de Processo Civil – CPC –, assim dispõe:

Art. 435. É lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos.

Parágrafo único. Admite-se também a juntada posterior de documentos formados após a petição inicial ou a contestação, bem como dos que se tornaram conhecidos, acessíveis ou disponíveis após esses atos, cabendo à parte que os produzir comprovar o motivo que a impediu de juntá-los anteriormente e incumbindo ao juiz, em qualquer caso, avaliar a conduta da parte de acordo com o art. 5º. (Destaque nosso.)

No presente caso, vê-se que o recorrente juntou aos autos o documento, (ID 70339157), intitulado “TCT COHAB MINAS”, em grau de recurso, sem apresentar qualquer justificativa quanto a sua juntada, após a fase probatória.

Do mesmo modo, não se manifestou sobre o momento em que o referido documento tenha se tornado conhecido, acessível ou disponível à parte, e que teria impossibilitado sua apresentação, na fase processual adequada. Portanto, como documento não se insere em quaisquer das hipóteses legais não deve ser conhecido nesse momento.

Diante do exposto, **não se conhece** do documento de ID 70339157.



II - PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA.

II.1. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA - DECISÃO ULTRA PETITA.

Consoante relatado, os recorrentes suscitaram a nulidade da sentença ao argumento de que o *decisum* teria ultrapassado os limites propostos pelas partes e, via de consequência, também teria ferido a vedação a não surpresa.

Arguiram que “a sentença utiliza como razão de decidir, diversos fatos relacionados ao procedimento de regularização fundiária, sem dar oportunidade ao investigado de se manifestar”. Acrescentaram que “a sentença traz discussão acerca da extensão da competência da Justiça Eleitoral para examinar regularidade acerca de programa social”, questão não constante da petição inicial ou submetida ao contraditório. Sustentaram que em assim procedendo o Juízo *a quo* ‘conheceu de ofício acerca de matéria de defesa nunca suscitada’.

Contudo, razão não lhes assiste. Isso porque, o Magistrado julgou a ação nos estritos limites propostos na demanda e sem ofensa ao contraditório.

Importa destacar que as considerações tecidas pelo julgador acerca das questões político-sociais e legais da Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana e sobre a sua narrativa histórica local não induziu decisão surpresa, uma vez que tais ponderações não constituíram sua razão de decidir e serviram apenas para contextualização do assunto.

Assim, verifica-se que o Juízo primevo, analisou o tema posto - concessões de títulos de legitimação fundiária – e sua eventual caracterização como prática de conduta vedada e como desvio de poder e o julgou sem os vícios alegados. Nesse sentido, adere-se ao consignado no preciso parecer do d. Procurador Regional Eleitoral (ID), *in verbis*:

(...) sOs recorrentes alegam que o Magistrado chegou a questionar a constitucionalidade da Lei 13.465/2017 sem que a partes tivessem se manifestado a esse respeito. Contudo, parece claro que a função desse trecho, que a abaixo será transcrito, é de expor a experiência do julgador quanto à politização da aplicação da Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana, e não como ratio decidendi.

Segue a transcrição do trecho objeto do inconformismo:

Para o julgamento da presente lide, como se verá, é imprescindível a



compreensão, ainda que perfunctória, de ao menos alguns aspectos da chamada Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana (...)

Referida lei foi objeto da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) no 5771 de 30 de agosto de 2017 proposta pela Procuradoria Geral da República em razão de possíveis irregularidades formais e materiais (...).

Assim, não há que se falar em decisão *ultra petita*, porquanto o julgamento ficou adstrito aos pedidos requeridos na inicial, qual seja, de cassação de diplomas, de declaração de inelegibilidade e de condenação à multa, em decorrência de suposta prática de conduta vedada e de abuso de poder político, em decorrência de fatos narrados na exordial, sem atribuir extensão além do que pretendido pelas partes.

Do mesmo modo, a pontuação do Juiz *a quo* acerca da “politização dos institutos criados pela Lei 13.465/2017” e da aparente “aptidão para gerar graves prejuízos à higidez dos Pleitos Eleitorais” representa meras inferências do Magistrado sobre a temática, sem interferência no julgamento do mérito da causa.

Não de modo diverso, e por consectário lógico, não prospera a sustentação de ofensa à vedação de decisão surpresa, uma vez que o tema alegadamente inovador não influenciou no julgamento do feito.

Portanto, rejeitam-se as preliminares suscitadas.

II.2. – FUNDAMENTAÇÃO INADEQUADA.

Os recorrentes suscitaram a nulidade da sentença por deficiência de fundamentação.

Alegaram que as teses defensivas contrariam as provas dos autos e que poderiam justificar qualquer outra decisão, além do que a sentença consiste em decisão genérica, incompatível com o disposto no art. 489, § 1º, I e III, do CPC e não há relação com ‘a causa’.

Pois bem.

Analisando detidamente a questão, observa-se que, diversamente do sustentado pelos recorrentes, o Juízo *a quo* fundamentou adequadamente a sua decisão. Isso porque, a antecipação da conclusão acerca da matéria não induz vício de fundamentação quando na sequência há a indicação das razões, como ocorrido na espécie.



A propósito, transcreve-se, a título de exemplo, trechos da decisão recorrida que denotam que as questões que amparam as conclusões previamente apresentadas foram enfrentadas no *decisum*, inclusive indicando provas contidas nos autos, *in verbis*:

(...)

A afirmação de que o Programa de Regularização Fundiária do Município de Guimarães/MG se enquadra no conceito de programa social - previsto no art. 73, § 10º, da Lei 9504/97 - é questão controvertida nos autos uma vez que sendo uma das teses de defesa apresentadas pelos Investigados, foi indiretamente contraditada pelo Investigante quando afirmam **que a testemunha Ednaldo José dos Santos**, um dos beneficiados pelo programa de regularização fundiária confirmou, no curso da audiência de instrução, que recebeu seu título diretamente na Prefeitura Municipal, em data próxima às Eleições, e que não despendeu nenhum valor para receber a documentação, apesar de possuir 4 (quatro) imóveis no bairro, o que contrariaria a versão do advogado Francisco Carlos Frechiani que afirmara que aqueles que possuíam mais de um imóvel no local não foram beneficiados com a gratuidade de emolumentos.

(...)

Mesmo se assim não fosse, vejo que conforme já consta dos autos houve a doação do imóvel do loteamento (sem o devido parcelamento do solo) para o Município de Guimarães, que assumiu a obrigação de realizar as obras de infraestrutura necessárias para o empreendimento. Isso indica que o loteador não tinha cumprido todas as suas obrigações e que foi necessário ao Município a realização das obras básicas (com recursos próprios ou angariando recursos do Estado ou da União). Esse fato, inclusive foi confirmado **pela testemunha Ednaldo** que em seu depoimento indica que quando comprou seu imóvel da pessoa de Vicente (há aproximadamente 20/19 anos) não havia cobertura asfáltica na rua e que apenas havia energia elétrica e água, informando que a cobertura foi realizada há cerca de 10(dez) anos pela Prefeitura (o depoente se refere ao João Paulo, que seria ex-prefeito de Guimarães).

(...)

A entrega de 59 (cinquenta e nove) títulos de legitimação fundiária nos dias que antecederam os Pleitos Eleitorais de 2020 por meio da aceleração de programa destituído de cunho social à luz do que dispõe a legislação eleitoral, bem como o uso promocional do referido programa, configura a prática de condutas vedadas pela legislação eleitoral e abuso de poder político.

Como se vê, não há que se falar em nulidade da sentença por deficiência de fundamentação, uma vez que o Magistrado demonstrou os motivos de sua



conclusão e, por inferência lógica, reconheceu a prática de conduta vedada e de abuso de poder político.

Assim, **rejeita-se, portanto, a preliminar suscitada.**

III - *MÉRITO*

Colhe-se dos autos que o PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB) de Guimarães ajuizou a presente AIJE em face de ADÍLIO ALEX DOS REIS, Prefeito e candidato à reeleição, ALEX GUIMARÃES NUNES, então Vice-Prefeito, e ADAILTON MENDES DA SILVA, candidato a Vereador, sob a alegação de prática de abuso de poder político, conduta vedada e captação ilegal de sufrágio.

Alegou o investigador, ora recorrido, em apertada síntese, que os investigados, visando à **reeleição** de ADÍLIO ALEX DOS REIS, aproveitaram-se de programa social de regularização fundiária e, agindo com desvio de finalidade e abuso de poder político, outorgaram inúmeras escrituras públicas a eleitores, **poucos dias antes do pleito eleitoral**, causando enorme desequilíbrio na disputa, para o mandato eletivo. Acrescentou que também houve a circulação de áudio, pelo qual o candidato a Vereador, Adailton Mendes da Silva, terceiro requerido, propagou a notícia de que os demais títulos de legitimação de posse só seriam entregues em caso de reeleição da chapa majoritária, 'pressionando o voto do eleitor'. Postulou a procedência da ação para condenar os ora recorrentes, à época investigados, nas sanções insertas no art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/1990.

Os investigados foram notificados e ofereceram defesa, alegando que o programa social de regularização fundiária obedeceu aos critérios técnicos e legais e que as etapas concentraram, naturalmente, núcleos urbanos dos bairros, não existindo nenhum direcionamento ou abuso de poder político. Portanto, pugnaram pela improcedência dos pedidos iniciais, juntando documentos referentes ao procedimento de outorgas de escrituras.

O Magistrado entendeu pela ocorrência de conduta vedada e abuso poder político. Julgou parcialmente procedente o pedido para condenar ADÍLIO ALEX DOS REIS à inelegibilidade por 8 (oito) anos, à perda do mandato e à pena de multa no valor de 30.000 (trinta mil) UFIRs, esta última nos termos do art. 73, IV e § 10º, da Lei nº 9504/97, e ALEX GUIMARÃES NUNES, à cassação do mandato.

Inconformados, ADÍLIO ALEX DOS REIS e ALEX GUIMARÃES NUNES interuseram recurso e alegaram a inoccorrência de conduta vedada ou de abuso de poder na regularização fundiária questionada, assim como a inexistência de prova de sua utilização para angariar votos.



O PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB), ora recorrido, defendeu a manutenção da sentença, sustentando a existência de provas inequívocas de aproveitamento dos cargos públicos pelos investigados, para se beneficiarem com a intensificação do programa REURB, no período eleitoral, com realização de entrega de 59 títulos de regularização fundiária, às vésperas da eleição, e rechaçou seu enquadramento em programa social em razão de ilegalidades e falhas no programa.

Esses são, em resumo, os fatos.

Em primeiro lugar, importa colocar em relevo que descabe a concessão de efeito suspensivo da sentença, conforme requerido pelos recorrentes, porquanto em decisão que implique em cassação de mandato sua aplicabilidade é *ex lege*, previsto no art. 257, § 2º, do Código Eleitoral. Assim, desnecessário mais delongas a respeito.

Em segundo lugar, cumpre realçar que a questão relativa à prática de captação ilícita de sufrágio, contida na inicial e afastada pela sentença, assim como as condutas atribuídas ao investigado ADAILTON MENDES DA SILVA dispensam considerações a respeito, eis que o tema não foi devolvido a este Tribunal.

Em terceiro lugar, insta salientar que, consoante recente entendimento do TSE (AIJE's nº^S 0000293-64.2016.6.16.0095, 0000634-06.2016.6.13.0247, 000038519.2016.6.10.0092, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes), bem como desta Corte (RE nº 0601506-20.2020.6.13.0218), a gravação ambiental feita por um dos interlocutores, sem o conhecimento dos demais e sem autorização judicial é reputada prova clandestina e, portanto, inválida. Assim, a gravação ambiental constante dos autos no ID 70338956, por não haver demonstração de conhecimento da sua gravação pelo interlocutor, não será considerada no julgamento do feito.

Tecidas essas considerações, passa-se à análise da matéria posta.

No que se refere à **conduta vedada**, tem-se que constitui espécie do gênero abuso de poder político. Sobre o tema, leciona José Jairo Gomes:

Ante sua elasticidade, **o conceito de abuso de poder político pode ser preenchido por fatos ou situações tão variados quanto os seguintes:** uso, doação ou disponibilização de bens e serviços públicos, desvirtuamento de propaganda institucional, manipulação de programas sociais, contratação ilícita de pessoal ou serviços, ameaça de demissão ou transferência de servidor público, convênios urdidos entre entes federativos estipulando a transferência de recursos às vésperas do pleito, concessão de perdão e anistia a infratores.

Ressalte-se que **a Lei nº 9.504/97 proibiu aos agentes públicos, servidores ou não, a consecução de certas condutas. Trata-se das chamadas condutas vedadas, previstas nos artigos 73 a 78 daquele diploma [...]. Pode-se dizer que o abuso de poder de autoridade e o abuso de poder político são gêneros, dos quais as condutas vedadas constituem espécies.** (In Direito Eleitoral, Editora Atlas, 16ª ed., 2020, pág. 969).



No caso em apreço, foi imputada aos recorrentes a prática de conduta vedada, sob o argumento de que, na qualidade de gestores municipais, teriam **concedido benefícios - títulos de legitimação fundiária** - a pessoas do município, em ofensa ao estabelecido no art. 73, inciso IV, e § 10, da Lei das Eleições. Os aludidos dispositivos prescrevem, *in verbis*:

Art. 73. **São proibidas aos agentes públicos**, servidores ou não, **as seguintes condutas** tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

(..)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

A esse respeito, cumpre registrar os apontamentos do Ministro João Otávio de Noronha, no julgamento do REspe nº 0000555-47.2012.6.14.0018/PA, em sessão realizada em 4.8.2015 e Acórdão publicado no DJE de 21.10.2015:

De fato, considerando-se que a conduta vedada em exame visa proibir a 'distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios', **excepcionando-se essa regra geral apenas nos casos em que a distribuição ocorra mediante os denominados 'programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior'**, afigura-se intuitiva a conclusão de que o conteúdo normativo do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 **visa garantir 'a igualdade de oportunidades entre os candidatos'**, proibindo a utilização do aparelho estatal de forma a corromper uma parcela do eleitorado em maior situação de vulnerabilidade social, cuja liberdade de consciência para o exercício do sufrágio esteja mais sujeita às interferências externas.



Assim, consoante delineado, em ano eleitoral, a Administração Pública não pode distribuir gratuitamente bens, valores e benefícios ou permitir o seu uso em favor de qualquer candidatura. Contudo, excepcionalmente, a concessão será admitida se houver calamidade pública, estado de emergência ou provier de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária, no exercício anterior.

Urge salientar, ainda, que, para a configuração das condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97, despendida a discussão relativa à finalidade eleitoral do ato, o que comporta, portanto, um julgamento objetivo das hipóteses contidas naquele dispositivo legal. É o que se extrai do julgado do Tribunal Superior Eleitoral, ementado a seguir:

DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO. **CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO**. RESCISÃO DE CONTRATO. SERVIDORES TEMPORÁRIOS. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. PROVAS SUFICIENTES. POSSIBILIDADE. **FINALIDADE ELEITORAL DO ATO. DESNECESSIDADE**. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS NOS 24 E 28/TSE. DESPROVIMENTO.

[...]

3. A jurisprudência do TSE é pacífica no sentido de que **as condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/1997 se aperfeiçoam com a mera prática dos atos descritos na norma, independentemente da finalidade eleitoral, uma vez que constituem ilícitos de natureza objetiva**. Precedentes. [...]

(AgR-RESPE nº 0000195-81.2016.6.05.0064/BA, Acórdão de 23.04.2019, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 27.6.2019).

Por sua vez, a Constituição da República Federativa do Brasil, no art. 14, § 9º, reprime **a prática de abuso de poder** que causa o desequilíbrio da isonomia entre os concorrentes em uma disputa eleitoral. A norma constitucional dispõe:

Art. 14. [...]

*§ 9 Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a **influência do poder econômico** ou o **abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta**.*



O art. 22 da Lei das Eleições, por seu turno, traz previsão de ação de investigação judicial eleitoral para apuração de abuso de poder /econômico ou político e as sanções aplicáveis, nos seguintes termos:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou **abuso do poder econômico ou do poder de autoridade**, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

[...]

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

Acerca da temática, restou consignado o entendimento da Corte Superior Eleitoral, no julgamento do Respe nº 0000001-67.2017.6.13.0147/MG, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, sessão realizada em 26.6.2019, Acórdão publicado no DJE de 10.9.2019:

Segundo a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, em regra, configura-se o ilícito eleitoral quando há o emprego desproporcional e excessivo de recursos patrimoniais, públicos ou privados, em benefício eleitoral do candidato, que seja capaz de comprometer a legitimidade do pleito e a paridade de armas (REspe nº 941-81, Rel. Maria Thereza de Assis Moura, j. em 15.12.2015). Além da comprovação de emprego desproporcional de recursos patrimoniais, para que seja formulado o juízo de procedência da AIJE, esta Corte tem entendido que é imprescindível a demonstração da **gravidade das condutas reputadas ilegais, de modo que sejam capazes de abalar a normalidade e a legitimidade das eleições e gerar desequilíbrio na disputa** (REspe nº 1175/RN, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25.5.2017).



Destarte, para a configuração do abuso de poder, mostra-se *imprescindível a existência de prova inconteste e contundente da ocorrência do ilícito praticado*.

Ultrapassado o momento de aferição objetiva da conduta, necessário que se proceda à apreciação do ato sob o enfoque das normas e entendimentos citados, para verificação da sua subsunção ou não em hipótese de conduta vedada e, consequentemente, do seu eventual enquadramento como abuso de poder.

Pois bem.

Como dito, o cerne da questão consiste em verificar se os investigados ADÍLIO ALEX DOS REIS, Prefeito e candidato à reeleição e ALEX GUIMARÃES NUNES, então Vice-Prefeito, teriam praticado conduta vedada ao conceder título de legitimação fiduciária a moradores do município de Guimarães, no ano eleitoral, desequilibrando, por conseguinte, a paridade de armas do pleito eleitoral.

Analisando cuidadosamente os autos, observa-se restar incontroversa a concessão de 59 (cinquenta e nove) títulos de legitimação fundiária, na semana anterior à realização das Eleições, mais especificamente no período compreendido entre 10 e 11 de novembro de 2020, uma vez que a prática é admitida pelos ora recorrentes, (ID 70338960).

Acerca da matéria, importa esclarecer que a Regularização Fundiária Urbana (REURB) consiste em procedimento administrativo instituído pela Lei nº 13.465/2017, visando sanar os efeitos gerados pelos parcelamentos irregulares do solo e se destina à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial das urbes e à titulação de seus ocupantes.

A propósito, a questão foi, recentemente, decidida por este Tribunal, *in verbis*:

ELEIÇÕES 2020 – RECURSO ELEITORAL – AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO – COMPRA DE VOTOS – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – ART. 73, § 10, DA LEI DAS ELEIÇÕES – ABUSO DE PODER POLÍTICO – NÃO CONFIGURAÇÃO – AUSÊNCIA DE CONJUNTO PROBATÓRIO ROBUSTO – RECURSO NÃO PROVIDO.(...) **O programa social REURB é de âmbito federal e está previsto na Lei nº 13465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária e urbana, não se tratando, portanto, de iniciativa exclusiva do Município.**– (...)– Preliminar de inovação recursal acolhida e recurso não provido. (Recurso Eleitoral nº 060102724, Acórdão, Relator(a) Des. Luiz Carlos Rezende e Santos, Publicação: DJEMG - Diário da Justiça Eletrônico-TREMG, Tomo 201, Data 27/10/2021, Página 63).



Verifica-se, assim, que, diversamente do julgado pelo juízo primevo, a REURB caracteriza-se como programa social e, na espécie, tem esteio na Lei Municipal nº 1.456/2019, (ID 70339028), que regulamentou o programa federal (Lei nº 13.465/2017) no âmbito do Município de Guimarães. Desse modo, conclui-se que o programa tem autorização legal e, conforme bem destacado no parecer da d. Procuradoria Regional Eleitoral, “não se trata, portanto, de iniciativa exclusiva do Município”.

No que tange, por sua vez, à necessidade de demonstração de sua execução orçamentária no exercício anterior, observa-se que tal prova não consta dos autos, ônus do qual o investigante não se desincumbiu.

Contudo, extrai-se dos demais documentos dos autos que o programa de regularização fundiária no município, embora sob a vigência de lei distinta, iniciou sua execução em gestões anteriores, consoante se infere dos ID's 70338968 e 70338969, ainda na administração da então Prefeita Maria da Glória, em 2015.

Nota-se, ainda, que a prova testemunhal corrobora o fato, uma vez que a testemunha NEI MODESTO DA SILVA declarou que atuou em 2011 como engenheiro agrimensor do projeto de regularização fundiária, esclarecendo que ele foi interrompido devido às dificuldades imposta pela legislação vigente à época, e que, em 2017, retomou o projeto, já sob a vigência da Lei nº 13.465/2017 (ID 70437138). No mesmo sentido, a testemunha, FRANCISCO CARLOS, afirmou foi contactado pelo investigado ADÍLIO ALEX DOS REIS em 2017, para realização de consultoria jurídica para a regularização dos lotes e que declinou do convite, mas que, com a entrada em vigor da nova lei, procurou o prefeito e informou sobre as alterações, inclusive sobre a gratuidade dos registros trazidos pela nova norma e foi então contratado, em 2019, para continuidade do projeto, (ID 70437134). E, ainda, na mesma linha, a testemunha EDINALDO JOSÉ DOS SANTOS, beneficiário do programa, declarou que a prefeitura realizou a medição de seu lote em 2018, (ID 70437140).

Ressalte-se, por fim, que não prospera a ponderação do recorrido de que o REURB, em questão, não se classifica como programa social por não cobrar os emolumentos cartorários de pessoas detentoras de outras propriedades, conforme preceitua a norma. O investigado, justifica que a testemunha EDINALDO JOSÉ DOS SANTOS declarou não ter pago tais encargos, apesar de possuir outros bens imóveis, (ID 70437140). Contudo, tal argumento desprovido de prova é insuficiente para desclassificar o projeto como programa social ou afetar a legalidade do ato. Ademais, verifica-se que a declaração da testemunha vai de encontro com o termo lavrado pelo Cartório de Registro de Imóvel, (ID 70339042, pág. 3), o qual indica a inexistência de outro imóvel registrado em seu nome.

Dito isso, conclui-se que as provas constantes dos autos não demonstram que o programa de concessões de titularização fundiária configura conduta vedada a agentes públicos, no ano eleitoral.

Destarte, imperioso o afastamento da condenação por conduta



vedada e da multa correspondente.

Passa-se, pois, à análise da concessão de titulação fiduciária sob a ótica do **abuso de poder político**.

Veja-se.

Como dito, não há controvérsia sobre a existência do programa social desde mandatos anteriores ao dos investigados. No entanto, o recorrido alega a prática de abuso de poder político, no incremento do programa REURB, em Guimarães, às vésperas da eleição, com realização de entrega de 59 (cinquenta e nove) títulos de regularização fundiária.

Pois bem.

Da análise do acervo probatório, iniciando-se pela prova documental, verifica-se a comprovação de 59 (cinquenta e nove) recibos de entrega de títulos de regularização fundiária a munícipes de Guimarães, datados de 15/11/2020, (ID's 70339048 a 70339106). Observa-se, ainda, a realização de entrega dos aludidos títulos em dezembro de 2019 e janeiro de 2020, (ID's 70338999 a 70339013 e 70339016 a 70339021), dentre eles o indicado na inicial, concedido a Maria Aparecida Peres Larroça Lopes, (ID's 70338950 e 70338951), totalizando 21 beneficiários. Além de 2 (duas) entregas realizadas em 30/6/2020, (ID 70339014 e 70339015).

Extraí-se, também, a comprovação de publicação realizada no *Facebook*, por munícipes, com a exibição dos títulos recebidos, sendo uma delas na presença do Vice-Prefeito e investigado ALEX GUIMARAES NUNES, (ID's 70338952 e 70338953).

Das provas dos autos nota-se, ainda, a comprovação do início do processo de regularização, ocorrida em gestão anterior a dos investigados, (ID's 70338968 e 70338969), demonstração de contratação de engenheiro, em setembro de 2017, para confecção de projeto de retificação de área de bairros abrangidos pela REURB, (ID's 30338996 e 30338997), comprovação de gasto com curso ministrado pelo Procurador do Município sobre a nova legislação fundiária, em 2017, (ID 70338995) e existência de declaração de reconhecimento de limite de vizinhos, ocorrido em dezembro de 2019, (ID 70339030).

Por meio da prova testemunhal, por seu turno, extraí-se que FRANCISCO CARLOS declarou que ele foi contactado, em 2017, pelo investigado ADÍLIO ALEX DOS REIS, para possível contrato para realização de regularização fundiária, mas declinou do convite; que trabalhou efetivamente com o projeto REURB apenas em 2019, já na vigência da Lei nº 13.465/2017, a qual concedia gratuidade de registros dos imóveis aos beneficiários; que os lotes, objetos da REURB, foram adquiridos por particulares e a totalidade do terreno foi doado para o Município, ficando este com a obrigação de realizar a infraestrutura do bairro e regularizá-los para os possuidores/compradores; que na gestão anterior foi realizada a regularização do Bairro Novo Horizonte, mas os imóveis foram registrados em nome do Município em



razão a hipossuficiência financeira dos seus reais proprietários em custear os registros; que estes imóveis foram novamente regularizados na gestão dos investigados, e desta feita registrados em nome dos reais proprietários; que os processos de regularização continuam sendo realizados no município e que o processo nos bairros irregularmente ocupados acontece paulatinamente; que já foram regularizados mais de 200 lotes; e que o investigado ADÍLIO ALEX DOS REIS o pediu para apressar a regularização, pois representava meta de gestão do seu mandato; que acredita que a concentração de entregas dos títulos para o mesmo momento se deu porque o Cartório entregava conjuntamente todos relativos ao mesmo processo, ainda que protocolados separadamente; que muitos títulos ainda não foram entregues devido à necessidade de pagamento dos emolumentos por parte dos beneficiários do programa que já possuíam outro imóvel, (ID's 70437134 a 70437138).

A testemunha PAULO HENRIQUE, escrevente do Cartório de Registro de Imóveis, declarou que recebeu pedidos de regularização de imóveis de Guimarães nos anos de 2019 e 2020; que não se lembra especificamente como ocorreu o referido processo; que a regra diz que é preciso fazer a titulação por núcleo habitacional, mas que pode realizá-la individualmente e entregá-las conjuntamente; que são procedimentos complexos, com provável necessidade de complementação das informações e documentos, (ID 70437138, a partir do min 4:00).

Por sua vez, a testemunha NEI MODESTO DA SILVA afirmou que o projeto da REURB começou em 2011 e não deu certo porque as leis eram diferentes; que participou como engenheiro agrimensor do atual processo de regularização fundiária; que em 2017, após a nova lei, começou pelo Bairro Novo Horizonte e Alto do Lobo logo na sequência; que apenas fazia medição da quadra toda e não de cada lote, (ID 70437138, a partir do min. 8:00).

A testemunha VAGNER MARQUES FERNANDES declarou que o processo de regularização fundiária começou em mandatos anteriores; que a Prefeitura anterior fez algumas regularizações no bairro Novo Horizonte, mas, na ocasião os imóveis foram registrados em nome da prefeitura; que no mandato de ADÍLIO ALEX DOS REIS, em 2019 e 2020, realizou medições dos lotes; que os documentos iam e voltavam do Cartório de Registro de Imóvel umas três ou quatro vezes para complementação dos dados/documentos; que não sabe se os documentos foram entregues juntos, (ID 70437139, a partir do min.1:30); que nunca recebeu pedido para atrasar ou acelerar os processos de regularização fundiária.

Por fim, a testemunha EDINALDO JOSÉ DOS SANTOS declarou que é beneficiário do projeto REURB; que nunca tentou regularizar o imóvel que comprou; que não procurou a prefeitura e que os funcionários foram medir os lotes em 2018; que soube dos vizinhos sobre a regularização que já estava pronta; que tem mais imóveis; que não sabe se a assistência social foi até sua casa; que não pagou pela documentação; que não houve pedido de voto em troca do registro; que pegou o documento na prefeitura; que acha que foi em 2020; mas não se lembra se foi perto da eleição, mas que foi antes do pleito, (ID 70437140).



Como se nota por meio da análise das provas dos autos, houve, de fato, um considerável acréscimo no volume de entrega dos títulos de regularização dos lotes, por meio do projeto social REURB, uma vez que em 2019 foram entregues somente 21, enquanto que em 2020 esse número aumentou para 61, sendo 59 próximos da data da eleição.

Diante disso, *“mostra-se necessário diferenciar os programas planejados e executados a médio e longo prazos daqueles concebidos com caráter imediatista, cuja finalidade é unicamente obter vantagem eleitoral sobre os concorrentes.”* (RE nº 266-42.2016.615.0020/Tacima-PB, Acórdão de 30.8.2018, Rel. Sérgio Murilo Wanderley Queiroga, DJE de 3.9.2018) É como explica Rodrigo López Zilio:

A justificativa legal da conduta vedada pelo art. 73, § 10º, da LE, passa por uma análise da ação administrativa realizada durante todo o mandato exercido. Assim, o legislador preceitua que é ilícita a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios que ocorra a partir do ano eleitoral, mas ressalva os casos derivados de situações excepcionais (calamidade pública e estado de emergência) e as ações preexistentes (programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior). [...] **A ressalva para os programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior demonstra que o legislador dispensa tratamento diferenciado ao administrador que possui um plano de governo de médio e longo prazo, em cujo projeto se inclui a prestação de serviços assistenciais aos necessitados, do administrador desprovido de uma estratégia governamental minimamente duradoura e que privilegia ações imediatistas, ao sabor da variabilidade das circunstâncias.** (In Direito Eleitoral, editora Verbo Jurídico, 4ª ed., 2014, pg. 590).

No entanto, observa-se do exame das demais provas do feito, notadamente a testemunhal, que o projeto de regularização fundiária no município foi iniciado em gestão anterior a dos investigados, cuidando estes de darem a ele continuidade em 2017, nos termos da declaração da testemunha NEI MODESTO DA SILVA (ID70437138), prosseguindo em 2018, consoante declaração da testemunha EDNALDO JOSÉ DOS SANTOS (ID 70437140), e culminando nas entregas em 2019 e 2020, estando o projeto ainda em execução, como declarado pelo depoente FRANCISCO CARLOS, (ID 70437137).

Observa-se, ainda, que, nos termos do declarado por FRANCISCO CARLOS, (ID 70437134), NEI MODESTO DA SILVA, (ID 70437138) e VAGNER MARQUES FERNANDES, (ID 70437139), a vigência da Lei nº 13.465/2017, possibilitou a gratuidade dos registros, estimulando a execução do projeto.

É relevante, também, destacar que a testemunha PAULO HENRIQUE, (ID 70437138), Escrivão do Cartório de Registro de Imóveis, declarou que o processo de regularização é muito complexo e demanda diversas idas e vindas para



complementação das informações, fato também afirmado pela testemunha VAGNER MARQUES FERNANDES, (ID 70437139).

Com base nas informações aqui delineadas, verifica-se que dificilmente seria possível aos Gestores Municipais precisarem o momento em que as matrículas estariam prontas para serem expedidas na véspera do pleito eleitoral.

Ademais, não há comprovação, nos autos, de que esses documentos, eventualmente, tenham ficado aguardando para serem entregues próximo da eleição.

Ressalte-se, ainda, que a divulgação de imagem do Vice-prefeito e investigado ALEX GUIMARÃES NUNES, no ato da entrega dos títulos, nada comprova em desfavor dos investigados, porquanto sabe-se que os mandatários majoritários não precisam se afastar de suas funções para a candidatura, até porque o Vice-prefeito não era candidato à reeleição ou a qualquer outro cargo público. Além do mais, a publicação em questão não foi realizada pela prefeitura ou pelos candidatos, mas por cidadãos, (ID 70338952 e 70338953), pois a administração pública divulgou a propaganda institucional apenas após o pleito, (ID 70338954).

Dito isso, tem-se que não restou demonstrado, de forma cristalina, a ocorrência de desvio de finalidade dos atos de gestão praticados pelos investigados. Isso porque, das provas dos autos não é possível concluir que os recorrentes tenham buscado se beneficiar com a execução do programa social REURB naquela localidade, em razão do cargo público que ocupavam, de modo a comprometer a lisura do pleito.

Nesse sentido, o preciso parecer da d. Procuradoria Regional Eleitoral, ao qual adere-se, *in verbis*:

(...) não é possível concluir que os recorrentes tenham se beneficiado, em razão do cargo público que ocupava, da execução do programa social no município de Guimarães, não se evidenciando que a máquina pública deixou de atender ao interesse público para servir ao seu interesse eleitoral, o que é imprescindível para a configuração do abuso de poder político (ID 70361266).

Ora, em ações dessa natureza, o acervo probatório deve ser alicerçado de forma que não restem dúvidas sobre a conduta ilícita. No entanto, na espécie, não há elementos de convencimento, suficientemente fortes, para se concluir com a segurança necessária pela ocorrência do abuso de poder político, para embasar uma condenação.

Desse modo, diante do conjunto probatório insuficiente, não há como imputar aos investigados as gravíssimas consequências em razão de abuso de poder político, adotando-se como fundamentos provas frágeis.



Desse modo, tendo em vista ser “imprescindível, para a configuração do abuso de poder, prova inconteste e contundente da ocorrência do ilícito eleitoral, inviabilizada qualquer pretensão articulada com respaldo em conjecturas e presunções” (AgR-RO-El nº 0600006-03.2019.6.21.0000/RS, Acórdão de 10.12.2020, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE 2.2.2021), ante a ausência de lastro probatório suficiente, incabível a condenação por abuso de poder político.

Conclui-se, finalmente, **pela não incidência na espécie do disposto nos arts. 73, inciso IV, e § 10, da Lei das Eleições, e 22, XIV, da LC nº 64/90.**

Diante de todo o exposto, **não se conhece** do documento juntado a destempo, **rejeita-se** a preliminar de nulidade da sentença e, no mérito, **dá-se** provimento ao recurso, para afastar as condenações cominadas a ADÍLIO ALEX DOS REIS e ALEX GUIMARÃES, bem como **afasta-se** a sanção de inelegibilidade imposta àquele.

É como voto.

EXTRATO DA ATA

Sessão de 5/4/2022

RECURSO ELEITORAL Nº 0600840-40.2020.6.13.0211 – GUIMARÂNIA
RELATOR: DESEMBARGADOR MAURÍCIO SOARES
RECORRENTE: ADÍLIO ALEX DOS REIS, CANDIDATO A PREFEITO
ADVOGADA: DRA. MARIZA DE MELO PORTO - OAB/MG32886
ADVOGADO: DR. MARCONDES ANTÔNIO RIBEIRO - OAB/MG125512-A
RECORRENTE: ALEX GUIMARÃES NUNES, CANDIDATO A VICE-PREFEITO
ADVOGADO: DR. WEDERSON ADVÍNCULA SIQUEIRA - OAB/MG102533-A
ADVOGADO: DR. MARCONDES ANTONIO RIBEIRO - OAB/MG125512-A
RECORRIDO: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - GUIMARÂNIA - MG - MUNICIPAL
ADVOGADA: DRA. IZABEL ROSA MOREIRA - OAB/MG0130699A
ADVOGADO: DR. LUCAS DE CASTRO TEIXEIRA - OAB/MG130579-A

Defesa oral pelo recorrente Adílio Alex dos Reis: Dr. Marcondes Antônio Ribeiro.

Defesa oral pelo recorrente Alex Guimarães Nunes: Dr. Wederson Avíncula Siqueira.



DECISÃO: O Tribunal, de ofício, não conheceu dos documentos juntados em sede recursal, por intempestividade, rejeitou as preliminares de nulidade da sentença, por afronta ao princípio da congruência – decisão "ultra petita" e de nulidade da sentença, por fundamentação inadequada e, no mérito, deu provimento ao recurso, à unanimidade, nos termos do voto do Relator.

Presidência do Exmo. Sr. Des. Marcos Lincoln. Presentes os Exmos. Srs. Des. Maurício Soares e Juízes Vaz Bueno, Patrícia Henriques, Rezende e Santos, Marcelo Salgado e Guilherme Dohler, e o Dr. Eduardo Morato, Procurador Regional Eleitoral.

