



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 524-31.2010.6.04.0000 – CLASSE 32
– MANAUS – AMAZONAS**

Relator: Ministro Luiz Fux

Recorrente: Ronaldo Barroso Tabosa dos Reis

Advogados: Adolfo Kennedy Marques – OAB nº 27533/GO e outros

Recorrido: Jeferson Anjos da Silva

Advogados: José Eduardo Rangel de Alckmin – OAB nº 2977/DF e outros

Assistente do recorrido: Carmen Glória Almeida Carratte

Advogados: Gabriela Rollemberg – OAB nº 25157/DF e outros

ELEIÇÕES 2008. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. TRIBUNAL DE ORIGEM ASSENTOU A OCORRÊNCIA DE FRAUDE. SUBSTITUÍDO EMPREGOU MANOBRAS COM O INTUITO DE OCULTAR A ALTERAÇÃO DA SUA CANDIDATURA PELA DE SEU FILHO AO CARGO DE VEREADOR. OBJETIVO DA AIME LIMITADO À CASSAÇÃO DE MANDATO. FALTA DE PREVISÃO NORMATIVA PARA A IMPOSIÇÃO DA INELEGIBILIDADE POR MEIO DESSE INSTRUMENTO. RECURSO PROVIDO PARA EXTINGUIR A AIME NO TOCANTE AO ORA RECORRENTE.

1. A inelegibilidade, conquanto restrição ao *ius honorum*, não pode ser entrevista à luz da analogia ou de interpretação extensiva.

2. A legitimidade passiva *ad causam* em ações de impugnação de mandato eletivo limita-se aos candidatos eleitos ou diplomados, máxime porque o resultado da procedência do pedido deduzido restringe-se à desconstituição do mandato.

3. *In casu*, o Recorrente sequer concorrera às eleições de 2008, tendo sido substituído pelo seu filho, Jander Silva Tabosa dos Reis, circunstância que o torna parte ilegítima no polo passivo da referida ação de impugnação de mandato eletivo (AIME).

4. A ação de impugnação de mandato eletivo, cuja *causa petendi* veicule suposta prática de fraude, não tem

o condão de atrair a pecha de inelegibilidade do art. 1º, I, alínea *d*, cujo escopo cinge-se ao reconhecimento da prática abusiva de poder econômico ou político.

5. No caso *sub examine*,

a) o aresto hostilizado assentou expressamente que o Recorrente praticou fraude nas eleições de 2008, materializada no emprego de manobras com o objetivo de ocultar do eleitor a substituição de sua candidatura ao cargo de Vereador no pleito de 2008 pela de seu filho, Jander Tabosa, não havendo qualquer alusão à prática de abuso de poder econômico ou político;

b) Justamente por isso, resta impossibilitada a análise de eventual inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea *d* (inelegibilidade como efeito secundário), da LC nº 64/90, cujo escopo se limita ao reconhecimento de abuso de poder econômico ou político.

6. Recurso especial eleitoral provido, para extinguir a ação de impugnação ao mandato eletivo no tocante ao ora Recorrente, considerada a sua ilegitimidade passiva.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento ao recurso, para julgar extinta a ação de impugnação de mandato eletivo no tocante ao ora recorrente, em razão da sua ilegitimidade passiva, nos termos do voto do relator.

Brasília, 16 de junho de 2016.

MINISTRO LUIZ FUX – RELATOR



RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhores Ministros, cuida-se de recurso especial interposto por Ronaldo Barroso Tabosa dos Reis contra acórdão do TRE/AM, que manteve a declaração de sua inelegibilidade e a de seu filho, Jander Silva Tabosa dos Reis, além da perda do mandato de Vereador do último, obtido nas eleições de 2008, em sede de AIME fundada na prática de fraude. Eis a síntese do que decidido (fls. 659):

RECURSO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. FRAUDE. SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATO. OCULTAÇÃO AO ELEITOR. REFLEXOS NA VOTAÇÃO. IMPROVIMENTO.

1. Constitui fraude o procedimento, ainda que formalisticamente perfeito, engendrado com o fim de induzir o eleitor a erro, com possibilidade de influenciar sua vontade no momento do voto, favorecendo candidato.
2. É de se reconhecer a fraude na substituição de candidato, quando se pretende manter esta substituição oculta ao eleitor, sugerindo ao mesmo que estaria votando no candidato já substituído.
3. Recurso conhecido e improvido.

Os declaratórios a seguir protocolados foram desprovidos (fls. 726-731).

Nas razões de fls. 741-768, apresentadas com aduzida base no art. 121, § 4º, I, da Constituição da República e no art. 276, I, a, do Código Eleitoral, o Recorrente sustentou que a Corte *a quo*, ao manter a sentença, teria violado o art. 14, § 10, da Lei Fundamental¹ e o art. 267, VI, e § 3º, do CPC², uma vez que não teria declarado, *ex officio*, ou mesmo após a oposição

¹ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

² Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: (Redação dada pela Lei nº 11.232, de 2005)

[...]

VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual;

[...]

3º O juiz conhecerá de ofício, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não proferida a sentença de mérito, da matéria constante dos ns. IV, V e VI; todavia, o réu que a não alegar, na primeira oportunidade em que lhe caiba falar nos autos, responderá pelas custas de retardamento.

de declaratórios, sua ilegitimidade “*para figurar no polo passivo de ação de impugnação de mandato eletivo sem jamais ter disputado a eleição, sido eleito ou diplomado*” (fls. 747). Transcreveu partes de posições doutrinárias e de acórdãos de outros Regionais, no intuito de corroborar o alegado.

Acrescentou que a ofensa ao citado art. 14, § 10, da Carta Magna também decorreria de haver-lhe sido aplicada a sanção de inelegibilidade prevista no art. 22, XIV, da LC nº 64/1990, com a redação anterior à LC nº 135/2010, em virtude da condenação em sede de AIME, porquanto os efeitos da procedência de pedido nela veiculado “*se limitam à desconstituição do mandato e à nulidade dos votos dados ao candidato cujo mandato foi cassado*” (fls. 758). Reproduziu trechos de entendimento doutrinário e de julgados deste Tribunal, a fim de amparar sua tese.

Afirmou que, de igual modo, não caberia a incidência, no caso, da hipótese de inelegibilidade contida nas alíneas *d* ou *j* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, como consequência da aludida condenação, porque a AIME não teria a natureza de representação, não incidiria sobre o registro ou o diploma e, no texto daqueles preceitos, inexistiria menção a fraude.

Asseverou estar prequestionada a matéria e preenchido o interesse recursal.

Pleiteou o provimento do recurso, para ser extinto o processo sem a resolução do mérito quanto a ele ou, caso assim não se entenda, a fim de ser reformado o acórdão vergastado, excluindo-se a inelegibilidade imposta. Pugna, alternativamente, “*que se reconheça a negativa de vigência ao art. 267, § 3º do Código de Processo Civil, para que novo julgamento dos embargos declaratórios seja proferido pela Eg. Corte a quo, desta vez, reconhecendo que a matéria foi adequadamente arguida e deve ser examinada concreta e não abstratamente*” (fls. 767-768).

A despeito de haver sido devidamente intimado, o Recorrido deixou o prazo transcorrer *in albis* (fls. 774).

A Procuradoria-Geral Eleitoral manifestou-se pelo provimento do recurso (fls. 779-781).

Os autos foram conclusos ao então Relator, Min. Henrique Neves da Silva, que declarou sua suspeição para atuar no feito (fls. 783).

Em seguida, o processo foi redistribuído, por sorteio, ao Min. Dias Toffoli (fls. 785), o qual proveu o recurso especial, para julgar extinta a AIME quanto ao Recorrente, consoante os fundamentos a seguir resumidos (fls. 791-792):

[...]

Na dicção do art. 14, § 10, da Constituição Federal, 'o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude'.

Desse modo, apenas os detentores de mandato eletivo podem sofrer a consequência prevista na norma de regência, haja vista que a AIME não enseja a aplicação de multa ou a declaração de inelegibilidade dos réus.

[...]

Ainda que o recorrente pudesse figurar no polo passivo da AIME, o recurso seria provido em razão de ofensa ao art. 14, § 10, da Constituição Federal, porquanto, na linha da remansosa jurisprudência desta Corte, reproduzida ao longo deste *decisum*, o TRE/AM não poderia ter declarado a inelegibilidade do ora recorrente nesta via processual.

Esse *decisum* foi atacado por dois regimentais, um interposto por Carmen Glória Almeida Carratte, e o outro, por Jeferson Anjos da Silva.

No primeiro, de fls. 805-825, Carmen Glória Almeida Carratte pugnou, inicialmente, pelo seu reconhecimento, no feito, como terceira prejudicada ou assistente de Jeferson Anjos da Silva. Aduziu ter interesse jurídico no resultado dessa demanda, porque a manutenção do pronunciamento agravado a obrigaria a deixar o exercício do mandato de Vereadora.

Em seguida, sustentou que a tese relativa à ilegitimidade da parte adversa para figurar no polo passivo da demanda teria sido "*suscitada apenas nos embargos de declaração e reiterada no recurso especial*" (fls. 814), motivo pelo qual não mereceria conhecimento. Ressaltou que a Corte *a quo*, ao rejeitar os embargos, ter-se-ia manifestado apenas a título de *obiter dictum* sobre o assunto, não se podendo reputar superada a falta de

prequestionamento acerca da matéria, requisito exigível para o conhecimento de recursos de índole extraordinária até mesmo quando se tratar de tema de ordem pública. Resumiu terem sido ofendidos os arts. 128 e 460 do CPC e os princípios do *tantum devolutum quantum appellatum*, da estabilização da lide, da preclusão consumativa, do devido processo legal e do contraditório.

Alegou que *“é possível o reconhecimento do ilícito na ação eleitoral praticado por terceiros em sede de AIME, sendo que futuramente, no processo próprio de registro de candidatura, a Justiça Eleitoral poderá reconhecer a inelegibilidade do candidato em virtude de condenação proferida por essa Justiça Especializada”* (fls. 817). Essa hipótese, consoante argumentou, decorreria do advento da LC nº 135/2010 e da *“nova jurisprudência desse c. TSE que assenta que a AIME seria o único móvel processual hábil a ser apresentado [...] após as eleições para debater a existência de fraude no pleito”* (fls. 817), pois não haveria previsão expressa de que a AIME seria cabível nesse caso. Disse que este Tribunal, mesmo antes da LC nº 135/2010, ao julgar o Recurso Ordinário nº 510, teria reconhecido a possibilidade da incidência da inelegibilidade em sede de AIME.

Acrescentou que *“limitar o conhecimento da demanda em relação a terceiro que fraudas as eleições, mas não lança sua candidatura para o pleito fraudado, gera uma evidente sensação de impunidade”* (fls. 819) e que *“a jurisprudência desse c. TSE é uníssona em asseverar que é possível o reconhecimento de inelegibilidade daquele que foi condenado em ação eleitoral, mas não concorreu às eleições”* (fls. 819), citando trechos de julgados supostamente nesse sentido. Ponderou que o Recorrente teria concorrido nas eleições de 2008, *“tendo sido substituído pelo seu filho, o que revela que chegou a ser candidato, cumprindo o requisito trazido pela decisão agravada, para possibilitar a sua presença no polo passivo”* (fls. 823).

Ponderou que *“a matéria debatida nos presentes autos ainda não foi debatida com profundidade pela atual composição desse c. TSE”* (fls. 824).

Pleiteou sua admissão no feito na qualidade de terceira prejudicada ou na de assistente simples, a reconsideração do *decisum*

impugnado ou o provimento do agravo, para que fosse provido, julgando-se o especial pelo colegiado e possibilitando-se a sustentação oral, ou restabelecendo-se o acórdão recorrido.

Jeferson Anjos da Silva asseverou que "*a circunstância de não haver uma sanção específica para ser aplicada ao não detentor do mandato não pode servir de fundamento para a sua exclusão do polo passivo da demanda, tanto mais quando se reconhece que ele teve participação efetiva na engenharia da fraude perpetrada*" (fls. 863). Afirmou que no julgamento do REspe nº 222-25/SP, a maioria deste Tribunal teria sinalizado a mudança de entendimento, a fim de assentar a inelegibilidade em decisão proferida em qualquer tipo de ação eleitoral.

Pleiteou a reconsideração do *decisum* vergastado ou a submissão do agravo ao colegiado, para ser provido, mantendo-se a condenação do Recorrente.

Os aludidos regimentais ensejaram a reconsideração do pronunciamento agravado, para que o especial fosse submetido a julgamento pelo Colegiado, facultando-se às partes a sustentação oral. Transcrevo, no que interessa, os seguintes excertos daquele pronunciamento (fls. 879-880):

Inicialmente, observo que o objeto da presente demanda envolve a abrangência da ação de impugnação de mandato eletivo e a possibilidade de se declarar a inelegibilidade do agravado nessa via processual.

Conforme afirmado nas razões do primeiro agravo, o interesse de Carmen Glória Almeida Carrate decorre da assunção do mandato de vereador no Município de Manaus/AM, em virtude da procedência do RCED interposto contra o ora agravado perante a instância regional.

Desse modo, admito Carmen Glória Almeida Carrate na qualidade de assistente simples, nos termos do art. 50 do Código de Processo Civil (Precedente: RO nº 1653/RN, DJe de 18.9.2009, Rel. designado Min. Arnaldo Versiani).

Quanto às questões de fundo, acato as ponderações veiculadas nos agravos relativos à incidência da LC nº 135/2010 e reconsidero a decisão agravada, com base no art. 36, § 9º, do RITSE, para que o recurso especial seja julgado em Plenário, facultando-se às partes a sustentação oral.

Após a assunção do Min. Dias Toffoli à Presidência desta Corte, os autos foram redistribuídos (fls. 911), encontrando-se a mim conclusos.

A fls. 914-925, Ronaldo Barroso Tabosa dos Reis juntou petição protocolizada sob o nº 19.247, informando que “*o presente feito deu causa há [sic] várias outras ações em desfavor do Recorrente*” (fls. 914) e requerendo a juntada de cópias de acórdãos deste TSE relativos a recursos que visavam impedir que o Recorrente assumisse o cargo de Vereador de Manaus, interpostos pela assistente Carmen Glória Almeida, nos quais “*ficou provado que suas alegações eram infundadas e ilegítimas*” (fls. 914).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (relator): Senhores Ministros, *ab initio*, o presente recurso é tempestivo e encontra-se subscrito por procurador regularmente habilitado (fls. 443 e 677).

Há dois pontos centrais debatidos neste recurso especial eleitoral: (i) no primeiro, examina-se se o Recorrente possui legitimidade *ad causam* para figurar no polo passivo da ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), em que se discute eventual **fraude** nas eleições (consistente no emprego de manobras com o objetivo de ocultar do eleitor a substituição de sua candidatura ao cargo de Vereador no pleito de 2008 pela de seu filho, Jander Tabosa) e (ii) no segundo, se a condenação em AIME por **fraude** tem o condão de atrair a inelegibilidade, a teor do art. 1º, I, *d*, da LC nº 64/90.

De início, rejeito a alegação de Carmen Glória Almeida Carratte, segundo a qual não teria sido prequestionada a matéria relativa à ilegitimidade de Ronaldo Barroso Tabosa dos Reis para figurar no polo passivo da demanda. É que, diversamente do que aduzido, o Tribunal de origem manifestou-se expressamente sobre o tema quando examinou os embargos de declaração. Confira-se (fls. 730-731):

A verdade é que [...] tal omissão não ocorreu, se não houve a declaração explícita da legitimidade do embargado para integrar o polo passivo da ação, não passa despercebido, ainda que implicitamente, tal exame.

Como referido linhas antes, a ação foi proposta contra o embargante, tendo o eminente Juiz Eleitoral de primeiro grau se manifestado explicitamente sobre sua admissão no polo passivo da ação [...].

[...]

Como se observa, o ilustre Magistrado não teve dúvida quanto à legitimidade do embargante para figurar no polo passivo da lide.

[...]

Novamente reconhece o Acórdão a legitimidade do embargante para integrar a lide no polo passivo.

Superado esse aspecto, pontuo que assiste razão ao Recorrente, no sentido de ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da AIME. É que apenas aqueles que tenham sido eleitos ou diplomados ostentam legitimidade passiva *ad causam* em ações de impugnação de mandato eletivo, na medida em que a procedência do pedido veiculado na referida ação restringe-se à desconstituição do mandato eletivo. Como adverte José Jairo Gomes, “o polo passivo somente pode ser ocupado por diplomado”, no que é acompanhado por Edson de Resende Castro: “no polo passivo da AIME deve figurar o candidato eleito e diplomado, cujo mandato é então impugnado” (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 11ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 646) CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 6ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 510).

In casu, conforme se depreende do acórdão vergastado, o Recorrente fora substituído por seu filho Jander Silva Tabosa dos Reis para concorrer ao cargo, circunstância que o torna parte ilegítima no polo passivo da ação de impugnação de mandato eletivo.

Mas não é só.

O aresto hostilizado reconheceu a restrição ao *ius honorum* do Recorrente, em virtude da condenação pela prática de fraude na ação de impugnação de mandato eletivo. Sucede que, ao contrário das conclusões a que chegou a Corte Regional, a constatação de fraude em AIME não tem o condão de atrair a pecha de inelegibilidade, (i) seja por falta de previsão legal

neste sentido, (ii) seja porque, nas eleições de 2008 e 2010, este era o entendimento pacificado da Corte.

Cito, a propósito, precedentes deste Tribunal alusivos ao tema, esclarecendo que tenho encampado esse entendimento para as eleições de 2008 e 2010:

ELEIÇÕES 2008. IMPROCEDÊNCIA. AIME. FRAUDE. PERDA DO OBJETO. ENCERRAMENTO DO MANDATO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA.

1. A decisão recorrida refere-se à ação de impugnação a mandato eletivo por fraude julgada improcedente, motivo pelo qual perde supervenientemente o objeto o recurso que busca a cassação de diploma relativo a mandato exaurido (2009-2012). Precedentes.

2. A ação de impugnação de mandato eletivo enseja tão somente a cassação do mandato, não se podendo declarar inelegibilidade, à falta de previsão normativa (AgR-REspe nº 51586-57/PI, rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 1º.3.2011).

3. Agravo regimental desprovido [Grifo nosso].

(AgR-REspe nº 1182-32/ES, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 4.3.2015); e

ELEIÇÕES 2008. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PERDA DO OBJETO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. TÉRMINO DO MANDATO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. INELEGIBILIDADE. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

[...]

2. A pretensão de declaração de inelegibilidade dos Agravados pelo prazo de oito anos não merece prosperar. A uma, porque o pedido constitui inovação recursal, o que é inviável nesta seara, de acordo com precedentes desta Corte. A duas, porque a ação de impugnação de mandato eletivo enseja tão somente a cassação do mandato, não se podendo declarar inelegibilidade, à falta de previsão normativa (AgR-REspe nº 51586-57/PI, Rel. Ministro ARNALDO VERSIANI, DJe 10.5.2011).

3. Agravo regimental desprovido.

(AgR-AI nº 1558-52/MG, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 29.8.2013).

Ademais, a jurisprudência desta Corte tem caminhado no sentido de reconhecer que as condenações por abuso de poder econômico em sede de ação de impugnação de mandato eletivo atraem a incidência da inelegibilidade insculpida no art. 1º, I, d, da Lei Complementar nº 64/90. Refiro-me ao RO nº 296-59/SC, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Sem embargo disso, referida discussão não se coloca *in casu*.

Como dito, a condenação do Recorrente, nos autos da AIME, cingiu-se à prática de fraude, razão por que resta impossibilitada a análise da configuração, ou não, dos requisitos de inelegibilidade encartados no art. 1º, I, d, da LC nº 64/1990. É dizer: não houve o reconhecimento de condenação por abuso do poder econômico ou político na espécie, circunstância que desautoriza o exame da inelegibilidade como efeito secundário da condenação imposta no âmbito de AIME na espécie.

Ex positis, dou provimento a este recurso, a fim de julgar extinta a AIME no tocante ao ora Recorrente, ante a sua ilegitimidade passiva.

É como voto.

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Senhor Presidente, acompanho Vossa Excelência no sentido da ilegitimidade passiva *ad causam*.

VOTO

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhor Presidente, acompanho-o, em especial em virtude da menção feita por Vossa Excelência, de que a nossa jurisprudência está evoluindo, mas, no caso, temos de fazer alguma modulação temporal com base na segurança jurídica dos atos passados, evidentemente.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, também acompanho Vossa Excelência, como a Ministra Rosa Weber, no que toca à questão da ilegitimidade passiva *ad causam*. Estamos provendo o recurso para extinguir a ação em razão da ilegitimidade da parte.

EXTRATO DA ATA

REspe nº 524-31.2010.6.04.0000/AM. Relator: Ministro Luiz Fux. Recorrente: Ronaldo Barroso Tabosa dos Reis (Advogados: Adolfo Kennedy Marques – OAB nº 27533/GO e outros). Recorrido: Jeferson Anjos da Silva (Advogados: José Eduardo Rangel de Alckmin – OAB nº 2977/DF e outros). Assistente do recorrido: Carmen Glória Almeida Carratte (Advogados: Gabriela Rollemberg – OAB nº 25157/DF e outros).

Usou da palavra, pela assistente do recorrido Carmen Glória Almeida Carratte, a Dra. Gabriela Rollemberg.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso, para julgar extinta a ação de impugnação de mandato eletivo no tocante ao ora recorrente, em razão da sua ilegitimidade passiva, nos termos do voto do relator. Suspeição do Ministro Henrique Neves da Silva.

Presidência do Ministro Luiz Fux. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Teori Zavascki, Herman Benjamin e Admar Gonzaga, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 16.6.2016*.

* Sem revisão das notas de julgamento da Ministra Luciana Lóssio.