

**TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
1.329.079 GOIÁS**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQTE.(S)	: RENIS CESAR DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: LUCIANA CHRISTINA GUIMARAES LOSSIO
ADV.(A/S)	: DANIELA MAROCCOLO ARCURI
ADV.(A/S)	: RODRIGO LEPORACE FARRET
ADV.(A/S)	: BRUNA LOSSIO PEREIRA
ADV.(A/S)	: DIEGO RANGEL ARAUJO
ADV.(A/S)	: HUMBERTO BORGES CHAVES FILHO
REQDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Petição 57.733/2021 - STF

Trata-se de pedido de tutela provisória incidental em favor de Renis César de Oliveira,

“a fim de atribuir efeito suspensivo ativo ao recurso extraordinário em epígrafe, visando garantir sua diplomação e o pleno exercício do mandato até posterior deliberação do Supremo Tribunal Federal, ou, subsidiariamente, a suspensão da eleição suplementar designada pela Justiça Eleitoral (...)” (pág. 1 do documento eletrônico 5).

O recorrente teve o registro de candidatura deferido pelo Juiz Eleitoral. Após recurso interposto pelo Ministério Público, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás – TRE/GO o indeferiu sob o fundamento de “inelegibilidade funcional”, também conhecida como impedimento ao terceiro mandato eletivo para o mesmo cargo do Executivo. O candidato apresentou Recurso Especial Eleitoral ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE, que manteve sua inelegibilidade em acórdão assim ementado:

“ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL.
REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO.

INDEFERIMENTO. INELEGIBILIDADE FUNCIONAL. ARTS. 14, § 5º, DA CF E 1º, § 2º, DA LC Nº 64/90. VICE-PREFEITO. SUBSTITUIÇÃO DO TITULAR DENTRO DO PERÍODO DE 6 (SEIS) MESES ANTERIORES À ELEIÇÃO. TERCEIRO MANDATO. CONFIGURAÇÃO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO REGIONAL. DETERMINAÇÃO DE NOVAS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS. ART. 224, § 3º, DO CÓDIGO ELEITORAL. DESPROVIMENTO.

1. Na espécie, o TRE/GO deu provimento ao recurso eleitoral manejado pelo Ministério Público Eleitoral para reformar a sentença e indeferir o registro de candidatura de Renis César de Oliveira para o cargo de prefeito do Município de Itajá/GO, nas eleições de 2020, com fulcro no art. 14, §§ 5º e 7º, da Constituição Federal.

2. O candidato, na qualidade de vice-prefeito, substituiu o titular por 13 (treze) dias, no período de 28.4.2016 a 10.5.2016. Disputou o pleito em outubro de 2016 e sagrou-se vencedor, vindo a exercer a Chefia do Poder Executivo do Município de Itajá/GO no quadriênio de 2017-2020. Com base nisso, entendeu o Tribunal *a quo* ser inviável a candidatura voltada à reeleição ao cargo de prefeito do referido município, por configurar terceiro mandato vedado.

3. Consoante entendimento desta Corte Superior, ‘o instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa na condução do Executivo, razão pela qual a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Portanto, ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológica do art. 14, § 5º, da Constituição’ (REspe nº 109-75/MG, Rel. Min. Luciana Lóssio, Rel. designado Min. Gilmar Mendes, PSESS em 14.12.2016).

4. Não obstante compreenda que a análise dos casos envolvendo o § 5º do art. 14 da Constituição Federal e o art. 1º, § 2º, da LC nº 64/90 mereça verificação setorizada e aliada à

técnica do ônus probatório, esta Corte Superior, no julgamento do Recurso Especial nº 0600162-96/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, ocorrido em 15.12.2020 - e no qual fiquei vencido - ratificou a jurisprudência firmada no sentido de que a assunção do mandato do titular por substituição ou sucessão, dentro do período de 6 (seis) meses anteriores ao pleito, atrai a possibilidade de somente uma eleição subsequente. Ressalva de entendimento do Relator.

5. A manutenção do indeferimento do registro de candidatura Renis César de Oliveira, candidato mais votado para o cargo de prefeito no Município de Itajá/GO, acarreta a convocação imediata de novas eleições diretas para os cargos de prefeito e vice-prefeito, nos termos do art. 224, § 3º, do Código Eleitoral.

6. Recurso especial desprovido, com determinação de convocação imediata de novas eleições diretas para os cargos de prefeito e vice-prefeito no Município de Itajá/GO, nos termos do art. 224, § 3º, do Código Eleitoral” (págs. 168-169 do documento eletrônico 3).

Contra o acórdão do TSE foi interposto recurso extraordinário, admitido na origem por versar sobre questão constitucional.

Incidentalmente ao RE, foi requerida a presente tutela de urgência, pela qual a defesa do candidato alega que os contornos fáticos da lide, examinados nas instâncias ordinárias e também constantes do acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), são os seguintes:

“(i) no pleito de 2012, o requerente foi eleito Vice-Prefeito (quadriênio 2013-2016);

(ii) o então Prefeito foi afastado do cargo por 13 (treze) dias, no período de 28.4.2016 a 10.5.2016, em razão de decisão cautelar da Justiça Comum, proferida em ação de improbidade administrativa;

(iii) nas Eleições de 2016, então Vice-Prefeito, o requerente concorreu ao cargo de Prefeito, sendo eleito para o mandato

RE 1329079 TPI / GO

2017-2020; e

(iv) em 2020, na titularidade do cargo de Prefeito, candidatou-se e foi reeleito com 50,10% dos votos válidos.”

Sustenta que durante a substituição do titular no brevíssimo período de 28.4.2016 a 10.5.2016, em razão do afastamento cautelar do Prefeito por decisão em processo judicial de improbidade administrativa, não foram praticados atos de governo ou de gestão.

Aduz ser inequívoco que

“[h]ouve substituição precária (em razão do afastamento judicial do Prefeito) e provisória (pelo curto período de 13 dias), em época muito distante do início do período eleitoral (registro de candidatura em 15.8.2016).

Sendo esse o cenário, com todo o respeito, não há se falar na incidência da inelegibilidade do art. 14, §§ 5º e 7º, da Constituição, pois tal limitação ao *jus honorum* não incide nos casos de exercício temporário e precário do mandato” (pág. 7 do documento eletrônico 5).

Nesse sentido, aponta decisão do Ministro Carlos Velloso que, em caso similar, analisou a questão do terceiro mandato no julgamento da reeleição do Governador Geraldo Alckmin no RE 366.488/SP, no qual ficou assentada a possibilidade de reeleger-se ao cargo de governador, porque o exercício da titularidade do cargo dar-se-ia mediante eleição ou por sucessão. Somente quando sucedeu o titular é que passou a exercer o seu primeiro mandato em titularidade de fato.

Por fim, requer

“a) o deferimento do presente pedido de tutela cautelar incidental, concedendo-se efeito suspensivo ativo ao recurso extraordinário a fim de se garantir a diplomação e o pleno exercício do mandato do Requerente, até posterior deliberação

do Supremo Tribunal Federal;

b) subsidiariamente, seja determinada a suspensão liminar da eleição suplementar do Município de Itajá/GO, convocada para o próximo dia 4 de julho de 2021, por meio da Resolução nº 350/2021 do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. concessão de efeito suspensivo ativo ao Agravo em Recurso Extraordinário interposto pelos requerentes, suspendendo os efeitos do acórdão proferido pelo eg. TSE nos autos do Respe 256-51 até decisão definitiva deste Supremo Tribunal Federal, eis que presentes a probabilidade do direito e o perigo da demora”.

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, verifico que o pleito merece prosperar.

De início, é importante registrar que o art. 300 do novo Código de Processo Civil permite a concessão de tutela de urgência quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Pois bem. Entendo que, na espécie, ambos os requisitos necessários à concessão da tutela de urgência incidental encontram-se presentes.

Quanto à probabilidade do direito, verifico a existência de controvérsia jurisprudencial, e até mesmo a formação de uma corrente decisória com vetor favorável à tese ventilada neste pedido, tanto no STF quanto no TSE.

In casu, tem-se a imposição da inelegibilidade ao candidato mais votado pelos eleitores de Itajá/GO, no pleito em que buscava sua reeleição ao cargo de Prefeito.

A apontada inelegibilidade refere-se ao impedimento de exercer o

“terceiro mandato” no mesmo cargo, uma vez que criou-se, jurisprudencialmente, o mandato ficto, sendo este, aquele no qual o vice-chefe do Executivo que tiver sucedido ou substituído o titular poderá reeleger-se para um único período subsequente.

A questão não é tão antiga na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois o instituto da reeleição foi inaugurado na Carta de 1988 pela Emenda Constitucional 16/1997, que, segundo matérias jornalísticas da época, teria sido aprovada por um alto custo financeiro. Veja-se:

“Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil – Folha de SP – Fernando Rodrigues – publicada em 13/5/1997 – disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre_mer_voto_1.htmhttps://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre_mer_voto_1.htm).”

Ainda que seja um tema recente, tendo em vista a existência bicentenária desta Suprema Corte, a questão relativa à sucessão ou substituição já mereceu análises que resultaram em entendimentos diversos.

Ao apreciar o primeiro caso sobre o tema, que tratou da sucessão de Mário Covas por Geraldo Alckmin, em decorrência da morte daquele, então Prefeito de São Paulo, o Plenário do STF assentou que “o exercício da titularidade do cargo dá-se mediante eleição ou por sucessão”. Vejamos:

“CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. VICE-
GOVERNADOR ELEITO DUAS VEZES CONSECUTIVAS:
EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR POR SUCESSÃO
DO TITULAR: REELEIÇÃO: POSSIBILIDADE. CF, art. 14, § 5º.
I. – Vice-governador eleito duas vezes para o cargo de vice-
governador. **No segundo mandato de vice, sucedeu o titular.**
Certo que, no seu primeiro mandato de vice, teria substituído
o governador. Possibilidade de reeleger-se ao cargo de

governador, porque o exercício da titularidade do cargo dá-se mediante eleição ou por sucessão. Somente quando sucedeu o titular é que passou a exercer o seu primeiro mandato como titular do cargo. II. – Inteligência do disposto no § 5º do art. 14 da Constituição Federal. III. – RE conhecidos e improvidos” (RE 366.488/SP, Rel. Min. Carlos Velloso; grifei).

Em sentido oposto, há entendimentos de que “os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente” (RE 464.277-AgR/SE, Rel. Min. Ayres Britto).

Também já me pronunciei pela inelegibilidade de vice-prefeito que assume as funções do titular, afirmando ser “improfícua a discussão da ocorrência de substituição ou sucessão” (RE 756.073-AgR/PI, de minha relatoria).

No entanto, o presente caso merece que se faça um *distinguishing*, tendo em vista dois aspectos conspícuos: (i) o recorrente assumiu o cargo de prefeito em decorrência de decisão judicial que afastou temporariamente o titular; (ii) a assunção do cargo deu-se de forma precária, por apenas 13 dias, durante os quais não teria sido realizado nenhum ato de gestão.

Com efeito, o próprio Tribunal Superior Eleitoral já flexibilizou seu entendimento acerca do tema no julgamento do REspE 34.560/MA, Rel. Min. Joaquim Barbosa, ao decidir que não configura hipótese de terceiro mandato a ascensão ao cargo por força de decisão judicial, revogada três dias depois, em virtude do seu caráter temporário. Confira-se:

“ELEIÇÕES 2008. Agravo regimental no recurso especial. Registro de candidatura ao cargo de prefeito. Inelegibilidade. Art. 14, § 5º, da Constituição Federal. Terceiro mandato. Não-configuração. Ascensão ao cargo por força de decisão judicial,

revogada três dias depois. Caráter temporário. Precedentes. Agravos regimentais desprovidos, mantendo-se o deferimento do registro.”

Em julgamento mais recente, do Respe 0600222-82-AgR/PB, ainda pendente de decisão final, o Ministro Alexandre de Moraes, analisando situação semelhante – de precariedade e provisoriedade da substituição pelo vice-prefeito -, assim se posicionou em seu voto:

“[...] não acarreta, para fins de inelegibilidade o primeiro mandato, e não vai consequentemente acarretar para fins de sucessão, três mandatos.

Então, não me parece que possamos tratar da mesma forma substituição e sucessão. Tal tratamento tornaria a figura da vice-presidência, vice-governança e vice-prefeitura meramente decorativa e substitutiva, ou seja, não poderia ter aspiração política de continuidade do programa da chapa eleita.

[...]

Se é mandato permanente, se realmente sucedeu, já conta uma. Agora, se substituiu, não me parece possível impedir que só exerça um mandato como chefe do Executivo. Ele não é o chefe do Executivo permanente, efetivo por ter substituído alguns dias no caso, aqui, por ter substituído oito dias. Eu, então, diferencio essas hipóteses. Para fins de eleição, deverão ser considerados no mandato assumido por sucessão do cargo de Presidente, Governador ou Prefeito, aí deverá ser considerado como primeiro mandato - sucessão. Aí, na sucessão, pode vir a exercer mais um mandato porque a Constituição não permite o exercício de três mandatos como chefe do Executivo. Agora, o que a Constituição veda exatamente isso. Isso foi respondido quando o TSE tinha um outro posicionamento, na Consulta 1577, relatoria do Ministro CAPUTO BASTOS, o que se veda é o exercício efetivo e definitivo do cargo de chefe do Poder Executivo por mais de dois mandatos. Não a substituição e só um mandato. Ele só foi Prefeito uma vez, só foi Governador uma vez. Se o vice chefe do

Poder Executivo, repito, a meu ver, somente substituiu o titular, não haverá exercício efetivo, definitivo, permanente do cargo para fins de reeleição, podendo ele se candidatar a chefia do Executivo e, se eventualmente eleito, imputar sua própria reeleição” (grifei).

Registro, ainda, por oportuno, que neste caso em tela, agora em análise pelo STF, o Ministro do TSE Luis Felipe Salomão proferiu voto divergente no sentido de que, “no caso dos autos a substituição, efêmera, deu-se por período extremamente curto, de apenas 13 dias, razão pela qual entendo possível excepcionar a regra” (pág. 176 do doc. 3).

Então, cabe, sim, um *distinguishing*.

Isso porque o cumprimento de decisão judicial que afastou o Prefeito traz como consequência legal a assunção do comando do Executivo local pelo vice-prefeito, sendo inexigível a realização de conduta diversa por parte deste, em analogia à excludente de ilicitude prevista no Código Penal.

Aceitar que uma decisão judicial precária, tal como aquela veiculada em provimentos cautelares, gere impedimento à reeleição de candidato que se vê obrigado a assumir a gestão municipal, seria admitir a possibilidade de interferência direta do Judiciário nas eleições, de modo a permitir a criação de inelegibilidade supervenientes às quais o candidato não deu causa, nem por ação e nem por omissão.

Na espécie, o recorrente elegeu-se Vice-Prefeito no pleito de 2012. Entre 28/4/2016 e 10/5/2016, substituiu o Prefeito por treze, tendo em vista o afastamento deste por decisão cautelar proferida por autoridade judicial em ação de improbidade. Posteriormente, foi eleito Prefeito nas disputas de 2016 e, nas eleições de 2020, foi o candidato mais votado para a chefia do Executivo municipal, recebendo o expressivo percentual de 50,10% dos votos válidos, haja vista que em municípios com menos de

RE 1329079 TPI / GO

200 mil habitantes, como se verifica neste caso, há somente um turno de votação, o que possibilita a eleição de candidatos com percentual inferior a 50% dos votos válidos.

Assim, cabe indagar, no caso, embora ainda em sede precária e efêmera, se o Judiciário pode anular a eleição de um candidato mais votado em 2020, que, supostamente, teve as suas qualidades de gestor reconhecidas por mais da metade dos votantes. Em outras palavras, pode o Judiciário impedir o seu registro de candidatura, exatamente, por ter cumprido uma decisão judicial em 2016, que determinou que substituísse o então Prefeito por treze dias.

Surge então a pergunta, não seria a hipótese de empreender-se um temperamento, tendo em vista que a inelegibilidade não foi criada pelo recorrente e, sobretudo, o curto período que permaneceu no exercício do cargo em 2016? E mais: que não realizou nenhum ato de gestão?

Como se sabe, ingressamos em um novo tempo, nos quais se apela aos juízes, inspirados no recém editado Código de Processo Civil, para que, ao aplicar o ordenamento jurídico, atenda “aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência” (art. 8º do CPC), não só nas questões cíveis, mas também na seara eleitoral (art. 15 do CPC).

Não é demais recordar que o “fim social” de uma eleição consiste na preservação da soberania popular, a qual é exercida por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14 da CF).

E permito-me acrescentar: os eleitores do Município de Itajá/GO votaram em um candidato que teve o registro deferido pelo Juiz da Zona Eleitoral, o qual é, por definição, aquele representante do Estado que mais

do que ninguém conhece as nuances das disputas locais e é o responsável pela pacificação dos antagonismos políticos, que apenas as eleições livres e democráticas são capazes de promover. Disse o magistrado ao deferir o registro:

“No caso *sub judice*, o impugnado exerceu mandato de vice-prefeito na legislatura de 2013/2016, sendo que em 28.04.2016 o então prefeito Luciano Leão fora afastado e, por consequência, o impugnado assumiu em substituição o cargo de Prefeito.

Como é sabido, **o vice-prefeito é o substituto do prefeito em caso de ausência por licença ou outro impedimento, assim, a meu ver, não há coerência em penitenciá-lo por exercer sua função**, sob pena de tornar sua figura meramente decorativa e substitutiva.

Destarte, o impugnado, independentemente do momento de seu mandato, poderá reeleger-se ao Cargo de Prefeito desta cidade de Itajá/GO nas eleições do corrente ano, pois entendo que o mesmo não fora exercente na função de prefeito no ano de 2016, uma vez que não assumiu, de fato, o cargo de titular do Poder Executivo, vez que não houve vacância definitiva, de forma que o mandato de 2016 não deve ser computado como o primeiro, mas sim o quadriênio 2017/2020, o que torna o impugnado elegível para disputar sua própria reeleição.

No caso em vértice, nota-se que, como já dito em linhas alhures, o impugnado substituiu o então Prefeito, Sr. Luciano Leão, em razão da medida liminar proferida por mim nos autos de nº 0149846-57, ficando no cargo, por exatos 13 (treze) dias, a saber 28.04.2016 à 10.05.2016, o que resulta clara a impossibilidade de a inelegibilidade atingir a parte impugnada que, no curso do mandato, simplesmente substituiu, posto que não titularizara cargo algum.

Essa tormentosa questão foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE nº. 366.488/SP, relatado pelo Min. Carlos Velloso, no qual se discutiu a viabilidade da candidatura de Geraldo Alckmin ao Governo do

Estado de São Paulo em 2002, por ter ele inúmeras vezes substituído o então Governador Mário Covas até o momento em que, em razão de seu óbito, acabou por sucedê-lo.

Naquela oportunidade, contrariando a letra da Constituição, ficou estabelecido que o instituto da reeleição não pode ser negado a quem só precariamente tenha substituído o titular no curso do mandato, pois o Vice não exerce o Governo em sua plenitude.

Nesse sentido a jurisprudência: [...]

Neste íterim, **tendo em vista que o impugnado não exerceu atos de gestão, o que descaracterizaria qualquer possibilidade de utilização da máquina administrativa em benefício próprio, assumindo a prefeitura interinamente em razão do afastamento do titular**, a improcedência da presente impugnação é medida que se impõe.

Por fim, em relação as demais condições legais para o registro considero que todas as condições de elegibilidade foram preenchidas.

Isto posto, JULGO IMPROCEDENTE a presente impugnação e, em consequência, defiro o pedido de registro de candidatura de Renis Cesar de Oliveira, para concorrer ao cargo de Prefeito, sob o número 25, com a seguinte opção de nome: Renis” (pág. 148 do doc. 2).

Afigura-se louvável, por todos os títulos, a decisão prolatada pelo Juiz eleitoral neste caso, uma vez que os magistrados não devem estimular a esterilizante judicialização da política, deixando que seus atores, conquanto não desbordem os lindes da legalidade, resolvam as respectivas disputas na arena que lhes é própria, de modo a permitir que a tenra planta da democracia, semeada pelos constituintes de 1988, possa encontrar forças em suas próprias raízes.

Por isso, pelo menos neste exame preliminar, entendo que o indeferimento do registro de candidatura do recorrente mostra-se desproporcional e irrazoável, especialmente porque a inelegibilidade

RE 1329079 TPI / GO

funcional não decorre da prática de ato ilícito ou abuso de poder, mas, ao contrário, do cumprimento de decisão judicial cuja consequência foi obrigá-lo a assumir a chefia do Executivo local por singelos treze dias, nos quais, ao que consta, não teria realizado qualquer ato de gestão.

Encontra-se presente também o requisito legal para a concessão da tutela de urgência, consistente no perigo da demora, porquanto o TRE/GO marcou eleição suplementar para o dia 4/7/2021, sendo certo que a realização do pleito não somente consumirá recursos públicos, como também causará enorme perplexidade nos eleitores, que serão convocados a exprimir novamente sua vontade, ainda que já tenham escolhido o recorrente para assumir o cargo de Prefeito.

Isso posto, concedo a tutela de urgência para suspender os efeitos das decisões proferidas no Recurso Eleitoral e Recurso Especial Eleitoral, restabelecendo, destarte, o registro de candidatura do recorrente originalmente deferido pelo Juiz eleitoral.

Em consequência, determino que o recorrente seja diplomado e empossado no cargo de Prefeito do Município de Itajá/GO, suspendendo-se a realização da eleição suplementar marcada para 4/7/2021, até o trânsito em julgado do presente recurso extraordinário.

Comunique-se com urgência ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás.

Publique-se.

Brasília, 24 de junho de 2021.

Ministro Ricardo Lewandowski
Relator