



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: CTA 120-93.2016.6.21.0000

PROCEDÊNCIA: RIO PARDO

INTERESSADO: FERNANDO HENRIQUE SCHWANKE - PREFEITO DE RIO PARDO

Consulta. Programa municipal de regularização fundiária. Art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral.

1. Consulente, prefeito municipal, detentor de legitimidade para formular consulta. Requisito subjetivo satisfeito.

2. Indagações que versam acerca de condutas vedadas, previstas no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97. Formulação a destempo, quando já iniciado o período de incidência da norma. Requisito temporal não satisfeito.

3. A sequência de questionamentos apresentados, a permitir uma série de soluções jurídicas cogitáveis, também obsta a elaboração de respostas, sob pena de enfrentamento de caso concreto. Requisito objetivo não preenchido.

4. Exceção feita à primeira indagação, formulada em tese, possibilitando a superação dos obstáculos mencionados para o seu esclarecimento.

Consulta conhecida em parte.

A C Ó R D Ã O

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral, conhecer parcialmente da consulta, a fim de responder apenas a primeira indagação, no sentido de que, havendo lei publicada no ano anterior autorizando a regularização fundiária em termos amplos, é possível a continuidade do programa no ano eleitoral.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 22 de agosto de 2016.

DRA. GISELE ANNE VIEIRA DE AZAMBUJA,
Relatora.



Assinado eletronicamente conforme Lei 11.419/2006
Em: 22/08/2016 - 18:15
Por: Dra. Gisele Anne Vieira de Azambuja
Original em: <http://docs.tre-rs.jus.br>
Chave: 7092d52c638d4847fe54fd77428cd142

TRE-RS



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: CTA 120-93.2016.6.21.0000

PROCEDÊNCIA: RIO PARDO

INTERESSADO: FERNANDO HENRIQUE SCHWANKE - PREFEITO DE RIO PARDO

RELATORA: DRA. GISELE ANNE VIEIRA DE AZAMBUJA

SESSÃO DE 22-08-2016

RELATÓRIO

FERNANDO HENRIQUE SCHWANKE, prefeito do Município de Rio Pardo, formulou consulta a este Tribunal (fls. 2-3), postulando que “sejam esclarecidas e dirimidas as dúvidas (...) elencadas em relação à matéria eleitoral em tese, ora pautada”.

O consulente arrolou na petição inicial os seguintes questionamentos, que enumero para possibilitar melhor análise:

1. Existindo lei autorizativa, anterior ao ano da eleição, é possível proceder na regularização fundiária, no ano eleitoral municipal, de loteamento em área de interesse social, levando-se em conta que em anos passados já houve ação executada neste sentido, em outro loteamento?
2. Ainda, levando em consideração o exposto acima e a vedação contida no § 10º, do art. 73, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) e em sendo os trabalhos concluídos no ano eleitoral pode a autoridade pública municipal mandar confeccionar os termos administrativos, certidões e promover solenidade para entrega simbólica das certidões e destes termos de propriedade dos imóveis decorrentes de programa municipal de regularização fundiária aos posseiros?
3. No mesmo sentido, existe alguma vedação de realização desta regularização em área distinta da que foi executada em ano anterior?
4. Por fim, há alguma vedação quanto a aumento de beneficiários na regularização referida?

A Coordenadoria de Gestão da Informação deste Tribunal juntou legislação e jurisprudência pertinentes (fls. 10-88).

Com vista dos autos, a Procuradoria Regional Eleitoral opinou pelo não conhecimento da consulta, pois não preenchido o aspecto objetivo (fls. 91-94).

É o relatório.

VOTO

Eminentes colegas:

Os requisitos subjetivo e objetivo das consultas dirigidas aos Tribunais



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Regionais Eleitorais estão previstos no art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral, que tem a seguinte redação:

Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais:

(...)

VIII – responder, sobre **matéria eleitoral**, às consultas que lhe forem feitas, **em tese, por autoridade pública ou partido político.** (Grifei.)

No presente caso, na condição de Prefeito de Rio Pardo, o consulente detém legitimidade para realizar a consulta prevista no art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral, c/c o art. 11, parágrafo único, da Lei n. 9.096/95, tendo sido preenchido o requisito subjetivo.

Todavia, quanto ao requisito objetivo, observo que as questões referem-se à situação que, em tese e conforme referido pelo próprio consulente, poderia configurar conduta vedada a agente público no ano em que se realizar a eleição (parágrafo 10 do artigo 73 da Lei n. 9.504/97), e que a forma como elaboradas as perguntas possibilita multiplicidade de respostas, com ressalvas e exceções.

Acerca do primeiro aspecto, relativo à formulação do questionamento quando já iniciado o período de incidência da norma, anoto que, a partir de 1º de janeiro de 2016 iniciou-se o período em que vige a proibição legal e que a presente consulta foi distribuída em 04 de julho de 2016.

Há jurisprudência pacífica no sentido de que não se conhece de consulta que envolve questionamento sobre as condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei n 9.504/97, se já iniciado o período de proibição legal estabelecido. Confira-se:

Consulta. Conduta vedada. Art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 e art. 36, VIII, da Res.-TSE nº 22.158/2006. Não-conhecimento.

1. Não se conhece de consulta que envolve questionamento sobre a conduta vedada no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 se já iniciado o período estabelecido na referida proibição legal.

2. Caso em que a resposta do Tribunal implicaria manifestação sobre situação concreta.

Consulta não conhecida.

(TSE, CONSULTA n. 1226, Resolução n. 22255 de 20.06.2006, Relator Min. CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 04.08.2006, Página 188.)



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Consulta. Eleições Municipais. Indagação sobre a abrangência do disposto no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97, em relação à possibilidade de patrocínio de evento público promovido por entidade privada.

O prazo de incidência na lei, de eventual evento público, já teria iniciado, o que gera questionamento acerca de caso concreto. Inobservância dos requisitos objetivos estabelecidos no inciso VIII do artigo 30 do Código Eleitoral.

Não conhecimento.

(TRE-RS, Consulta n. 2250, Acórdão de 19.04.2012, Relator DR. ARTUR DOS SANTOS E ALMEIDA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 19.04.2012.) (Grifei.)

Dessa forma, diante desse parâmetro, a consulta não poderia ser conhecida .

Igualmente, e agora no que tange ao segundo aspecto, sobre o modo como elaborados os questionamentos, considero que, em razão de sua amplitude e multiplicidade de situações, a eventual formulação das respostas seria condicionada a uma série de fatores e pontuada por ressalvas e exceções, de sorte que não se mostra desejável tal perspectiva.

Em face dessa circunstância, conforme aponta o Procurador Regional Eleitoral (fls. 91-94), a presente consulta está a merecer o mesmo tratamento conferido pelo egrégio Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 96433, julgada em 20.05.2014, de relatoria da Min. LAURITA VAZ, conforme ementa que segue:

CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. INESPECIFICIDADE. NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESSALVAS. NÃO CONHECIMENTO.

1. Na linha da orientação desta Corte, a atribuição constante do artigo 23, inciso XII, do Código Eleitoral, deve ser exercida com cautela, de modo a não gerar dúvidas ou desigualdades no momento da aplicação da lei aos casos concretos.

Também é orientação deste Tribunal Superior que os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em tese e, ainda, de forma simples e objetiva, sem que haja a possibilidade de se dar múltiplas respostas ou estabelecer ressalvas. Precedentes.

2. Consulta não conhecida.

(Consulta n. 96433, Acórdão de 20.5.2014, Relatora Min. LAURITA HILÁRIO VAZ, Publicação: DJE – Diário de Justiça eletrônico, Tomo 115, Data 24.6.2014, Pág. 124.) (Grifei.)

Em conclusão: há um feixe de soluções jurídicas que poderiam ser dadas às situações invocadas, ainda que vislumbradas em abstrato. Enfim, um leque amplo de



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

alternativas e ressalvas poderia ser estabelecido entre a norma e os questionamentos, não sendo aconselhável que a Justiça Eleitoral intente fornecer respostas, dada a possibilidade de que múltiplas soluções sejam apresentadas.

Da mesma forma, o posicionamento que ora se apresenta encontra amplo respaldo na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, conforme se verifica no julgado que segue:

CONSULTA. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. VEDAÇÃO. ANO ELEITORAL. EXCEÇÕES LEGAIS. CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS. DIVERSIVIDADE DE QUESTÕES. NÃO-CONHECIMENTO.

1. Questionamentos diversos elaborados com minudência exagerada, de forma ampla e inespecífica ou que incidam em caso concreto, não merecem conhecimento.

2. Consulta não conhecida.

(CONSULTA n. 1522, Resolução n. 22744 de 13.03.2008, Relator Min. JOSÉ AUGUSTO DELGADO, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 2.4.2008, Página 22.)

No meu entender, essas colocações são pertinentes à terceira e à quarta perguntas, quais sejam:

3. No mesmo sentido, existe alguma vedação de realização desta regularização em área distinta da que foi executada em ano anterior?

4. Por fim, há alguma vedação quanto a aumento de beneficiários na regularização referida?

Penso que, existindo uma lei específica para determinada área, a ampliação territorial do benefício (que poderia decorrer do estabelecimento de área distinta da que foi executada no ano anterior), em ano eleitoral, tenderia a configurar uso da máquina pública em proveito de pessoa determinada.

Isso porque o aumento desproporcional do número de beneficiários da política pública em ano eleitoral, reflexo da extensão da regularização para área distinta, configuraria, no meu entender, conduta vedada. Este sentir é baseado na regra do art. 73, inc. VII, da Lei n. 9.504/97, que sinaliza que a realização, no primeiro semestre do ano de eleição, de despesas com publicidade que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito é conduta tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos.



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Ampliar o número de beneficiários de política pública no ano eleitoral, tal qual aumentar o gasto com publicidade, faz com que o administrador fique em evidência em relação aos demais concorrentes em razão da utilização da máquina pública, o que não se pode admitir.

O aumento desproporcional dos beneficiários, claro, é suposição minha, mas é a possibilidade desse tipo de conjectura que recomenda que não se conheça a consulta.

Ainda, considerando que há mais peculiaridades envolvidas nas questões examinadas e à evidência da multiplicidade de situações que poderiam ser vislumbradas a partir das formulações postas nas fls. 02-03, parece ser mais prudente não explicitar a postura da Corte em razão das perguntas 3 e 4.

O mesmo raciocínio é aplicável à segunda pergunta, que aborda a probabilidade de realização de solenidade para entrega simbólica de certificado de propriedade de tais imóveis, objetos da regularização fundiária. Esta cerimônia poderia ser entendida como antecipação de uma situação jurídica (transferência da propriedade) que ainda não se configurou? E se a transferência não ocorrer de fato, poderia ser vista pelos eleitores como promessa eleitoral a ser cumprida caso a autoridade se mantivesse no poder? Algum candidato participaria da referida cerimônia? E a autoridade pública municipal ou outro servidor cujo nome constaria nos ditos documentos a serem entregues poderia participar do pleito na condição de candidato? Tal cerimônia poderia caracterizar uso promocional de política pública pela administração?

Enfim, esses são só exemplos da gama de possibilidades que a pergunta n. 2 traz consigo.

Como pode-se vislumbrar, nos questionamentos 2, 3 e 4, uma variedade de situações possíveis, avalio não ser viável responder tais perguntas no âmbito dessa consulta.

De outra sorte, como já manifestei em ocasiões anteriores, tenho que é válido o esforço para superar barreiras para o conhecimento das consultas, em homenagem ao caráter cooperativo que se quer imprimir ao novo processo civil brasileiro.

MARINONI (*Novo código de processo civil comentado*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 100) pondera que:

o problema central do processo está na equilibrada organização de seu



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

formalismo- vale dizer, da divisão do trabalho entre os seus participantes. O modelo do nosso processo justo é o modelo cooperativo - pautado pela colaboração do juiz para com as partes. A adequada construção do modelo cooperativo de processo e do princípio da colaboração que é a ele inerente servem como linhas centrais para organização de um processo civil que reflita de forma efetiva os pressupostos culturais do Estado Constitucional. A colocação da colaboração nesses dois patamares visa a destacar, portanto, a necessidade de entendê-la como o eixo sistemático a partir do qual se pode estruturar um processo justo do ponto de vista da divisão do trabalho entre o juiz e as partes no processo civil. [...] Os deveres de prevenção e de auxílio descendem diretamente do pressuposto social do modelo, haja vista evidenciarem o fato de o sistema processual civil ser um sistema orientado para tutela dos direitos, tendo o juiz o dever de realizá-los a partir da relativização do binômio direito e processo e do compartilhamento da responsabilidade pela atividade processual. Vale dizer: deve o juiz ver o processo não como um sofisticado conjunto de fórmulas mágicas e sagradas, ao estilo das legis actiones, mas como um instrumento para efetiva realização do direito material.

Nesse intento, verifico que é possível abrandar os obstáculos mencionados e esclarecer a primeira pergunta formulada pelo consulente:

Existindo lei autorizativa, anterior ao ano da eleição, é possível proceder na regularização fundiária, no ano eleitoral municipal, de loteamento em área de interesse social, levando-se em conta que em anos passados já houve ação executada neste sentido, em outro loteamento?

Especificamente, penso que a resposta deve ser formulada no sentido de que, havendo lei publicada no ano anterior autorizando a regularização fundiária em termos amplos, é possível a continuidade do programa no ano eleitoral.

No propósito de buscar a efetivação da atividade jurisdicional, colaciono jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e deste Regional acerca de situações semelhantes à que se analisa, a seguir por mim grifadas:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CANDIDATOS A PREFEITO E VICE-PREFEITO. ELEIÇÕES DE 2012. CONDUTA VEDADA. OFENSA AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL. NÃO CONFIGURADA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE RECURSAL E CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEITADAS. ART. 73, INCISO IV E §§ 4º, 5º E 10, DA LEI Nº 9.504/97. DOAÇÃO GRATUITA DE BENS DURANTE O ANO ELEITORAL. INEXISTÊNCIA. CONDUTA NÃO CARACTERIZADA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

(...)

6. No ano eleitoral, é possível a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, desde que no bojo de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

7. As condutas do art. 73 da Lei nº 9.504/97 se configuram com a mera prática dos atos, os quais, por presunção legal, são tendentes a afetar a isonomia entre os candidatos, sendo desnecessário comprovar a potencialidade lesiva.

8. *In casu*, para concluir se foram perpetradas as condutas vedadas, é imprescindível verificar a ocorrência, ou não, de efetiva doação dos lotes no período vedado.

9. A norma local apenas autorizou a distribuição dos lotes, mas a tradição não foi formalizada de imediato, pois, para tanto, necessário cumprir diversos requisitos, não havendo notícia de que houve efetiva distribuição gratuita de bens durante o ano eleitoral.

10. Não é possível avaliar a gravidade das condutas tendo por esteio a mera presunção de que determinado pronunciamento incutiu "no íntimo de cada eleitor" a certeza de que receberia um dos imóveis.

11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa extensão, providos.

(TSE, Recurso Especial Eleitoral n. 1429, Acórdão de 05.08.2014, Relatora Min. LAURITA HILÁRIO VAZ, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 170, Data 11.9.2014, Página 87-88.)

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. CONDUTA VEDADA.

1. O art. 73 da Lei nº 9.504/1997 tutela a igualdade na disputa entre os candidatos participantes do pleito com o fim de manter a higidez do processo eleitoral. Para afastar legalmente determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral verificar a existência de provas seguras de que o uso da máquina pública foi capaz de atingir o bem protegido pela referida norma.

2. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, afastou a captação ilícita e concluiu verificar-se na espécie a ressalva disposta no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, por entender que **as doações de terrenos e o pagamento de aluguel de empresas em ano eleitoral como forma de implementação de política de incentivo à instalação de indústrias no município, além de ser prática comum na localidade, se deram mediante a imposição de encargos a serem cumpridos pelos donatários.** No tocante à realização de serviços a particulares, consignou no acórdão a ausência de provas.

3. Diante da moldura fática do acórdão quanto ao afastamento da captação ilícita e ao enquadramento da conduta na ressalva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, não merece reparo o acórdão regional, porquanto é possível depreender-se do assentado pelo TRE que **já se encontrava em execução orçamentária de anos anteriores a política de incentivo à instalação de indústrias por meio de doações de terrenos e pagamento de aluguéis, bem como haver lei que autorizava a distribuição de bens, tratando-se de política de incentivo usual no município desde 2007.** No que tange à alegada realização de serviços particulares em contrariedade à lei, o TRE



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

destacou a inexistência de provas. Conclusão em sentido diverso encontra óbice na vedação de nova incursão no conjunto fático-probatório delineado nos autos.

4. Decisão agravada mantida pelos próprios fundamentos. Agravo regimental desprovido.

(TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 79734, Acórdão de 01.10.2015, Relator Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 211, Data 09.11.2015, Página 79.)

Recursos. Eleições 2012. Prefeito. Captação ilícita de sufrágio. Condutas vedadas. Sentença que julgou parcialmente procedente representação por alegada infringência ao art. 41-A da Lei das Eleições. Decisão de improcedência de duas outras demandas embasadas igualmente na prática de captação ilícita de sufrágio pelo prefeito candidato à reeleição. Entendimento de que restou caracterizada, "in casu", conduta em desacordo com o art. 73, § 10, da Lei Eleitoral. Consequente condenação à pena de multa.

(...)

Impropriedade no cumprimento de convênio que autorizava a administração municipal a construir unidades sanitárias em casas populares. Entrega de material e execução de obras no período de três meses que antecediam ao pleito, incorrendo o então prefeito nas previsões de condutas vedadas aos agentes públicos.

(...)

(TRE-RS, Recurso Eleitoral n. 52690, Acórdão de 04.12.2012, Relator DR. LUIS FELIPE PAIM FERNANDES, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 235, Data 06.12.2012, Página 7.)

Diante do exposto, VOTO pelo **não conhecimento do pedido** quanto às perguntas ns. 2, 3 e 4, em virtude da ausência do caráter objetivo nas questões apresentadas, e conheço da consulta em relação à pergunta n. 1 para **responder** que, havendo lei publicada no ano anterior autorizando a regularização fundiária em termos amplos, é possível a continuidade do programa no ano eleitoral.

É como voto, senhora Presidente.



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

EXTRATO DA ATA

CONSULTA - POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - ANO ELEITORAL MUNICIPAL - LOTEAMENTO EM ÁREA DE INTERESSE SOCIAL - AÇÃO EXECUTADA EM ANOS PASSADOS EM OUTRO LOTEAMENTO

Número único: CNJ 120-93.2016.6.21.0000

Interessado(s): FERNANDO HENRIQUE SCHWANKE - Prefeito de Rio Pardo (Adv(s) Sônia Maria Rosa da Cruz e Vilton Fraga da Silva)

DECISÃO

Por unanimidade, conheceram parcialmente da consulta, nos termos do voto da relatora.

Desa. Liselena Schifino
Robles Ribeiro
Presidente da Sessão

Dra. Gisele Anne Vieira de
Azambuja
Relatora

Participaram do julgamento os eminentes Desa. Liselena Schifino Robles Ribeiro - presidente -, Des. Carlos Cini Marchionatti, Dra. Gisele Anne Vieira de Azambuja, Dra. Maria de Lourdes Galvao Braccini de Gonzalez, Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz, Dr. Jamil Andraus Hanna Bannura e Dr. Silvio Ronaldo Santos de Moraes , bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.