



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

Nº 5.254/2024– AEBB/PGE

RespEl nº 0600347-22.2024.6.05.0122 – PORTO SEGURO/BA

Relator : Ministro Antonio Carlos Ferreira
Recorrentes : Ministério Público Eleitoral
: Coligação “O futuro em Nossas Mãos”
Recorrido : Jânio Natal Andrade Borges

Eleições 2024. Prefeito. Recurso Especial. Registro de Candidatura. Ação de Impugnação. Inelegibilidades funcional e reflexa. Art. 14, §§ 5º e 7º da Constituição.

Prefeito eleito e diplomado em um município. Renúncia antes da posse, em prol do irmão, eleito Vice-Prefeito. Eleição, no pleito subsequente, em cidade diversa. Pretensão de reeleição que consubstancia terceiro mandato.

O recorrido já foi, por duas vezes não consecutivas, Prefeito de Belmonte/BA e, por duas vezes não consecutivas, Prefeito de Porto Seguro. Renunciou ao que seria o seu terceiro mandato em Belmonte e acaba de sagrar-se vencedor para o terceiro mandato, não consecutivo, em Porto Seguro. O último êxito apenas foi possível em razão de seguidas transferências de domicílio eleitoral, de uma cidade para a outra e, de novo, para a primeira.

A Constituição veda a “reeleição” para mais de um mandato subsequente e não a “posse”. A diplomação como reconhecimento jurídico da eleição/reeleição.

Aplicação do precedente do STF a respeito dos “prefeitos itinerantes” ou “prefeitos profissionais”.

Ofensa ao princípio republicano da alternância do poder. Inexistência de viragem jurisprudencial.

Provimento dos recursos.

Trata-se de recursos especiais eleitorais interpostos pelo **Ministério Público Eleitoral** e pela **Coligação “O Futuro em nossas mãos”** contra acórdão do **Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE/BA)**, que manteve o deferimento do registro de candidatura de **Jânio Natal Andrade Borges** a Prefeito de Porto Seguro/BA.

O acórdão questionado – mantido no julgamento dos embargos de declaração – traz a seguinte ementa¹:

Recurso. Registro de candidatura. Eleições de 2024. Prefeito. Impugnação. Deferimento do registro. Terceiro mandato. Candidato não empossado no cargo de prefeito em 2016. Mandato cumprido na legislatura 2021/2024. Possibilidade de reeleição. Não incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 14, § 5º, da Constituição Federal. *Mens Legis*. Desprovimento.

1. Se o recorrido, mesmo eleito e diplomado nas eleições de 2016, não tomou posse no cargo de prefeito do Município de Belmonte, deve-se considerar que ele não exerceu o mandato para o qual foi eleito, não incidindo, portanto, o impedimento para o terceiro mandato prevista no art. 14, § 5º, da Constituição Federal.

2. Isto porque, a mera eleição e a diplomação do recorrido não se traduz em efetivo cumprimento do mandato, logo a eleição do recorrido ao cargo de prefeito de Porto Seguro em 2020 não pode ser considerada como reeleição, posto que não assumiu o cargo no ano de 2016.

3. Recurso a que se nega provimento.

¹ Id 162785117.

A Procuradoria Regional Eleitoral da Bahia, nas razões do seu recurso especial, cogita de ofensa ao art. 14, § 5º da Constituição, que limita a possibilidade de reeleição para um único período subsequente, sem condicionar a restrição ao exercício do mandato.

Diz que a finalidade da norma é evitar a perpetuação no exercício do poder, em ofensa ao princípio republicano.

Invoca o precedente dos “prefeitos itinerantes”, segundo o qual só é possível eleger-se Prefeito por duas vezes consecutivas, ainda que em municípios distintos.

Historia a trajetória do candidato impugnado, ora recorrido, que foi Prefeito de Belmonte/BA, entre 1993 e 1996, transferindo, então, seu domicílio para Porto Seguro/BA, onde concorreu para a prefeitura, sem êxito. Em 1999 voltou a transferir seu título para Belmonte, sendo eleito Prefeito para o período de 2001 a 2004. Transferiu novamente a sua inscrição eleitoral para Porto Seguro, onde foi eleito para o mandato de 2005 a 2008. Candidatou-se nessa cidade nas eleições subsequentes, mas não sagrou-se vencedor. Em 2016, outra vez com domicílio em Belmonte, foi eleito Prefeito, sendo seu irmão, o Vice-Prefeito. Antes de tomar posse, em 2017, renunciou ao cargo. Em 2020, regressou a Porto Seguro e foi eleito Prefeito, pretendendo, agora, obter o registro de sua candidatura à reeleição.

Pontua que, ao longo de 32 anos, foram nove eleições, nas quais o candidato impugnado concorreu, ora numa cidade, ora noutra: foi eleito duas vezes em Belmonte e duas vezes em Porto Seguro.

Relata que pretende, agora, exercer pela terceira vez (não consecutiva) o cargo de Prefeito de Posto Seguro.

Conclui com a afirmação de que o recorrido “*burlou as regras do jogo de forma imoral para colocar seu irmão*”, em mácula à lisura e moralidade das eleições.

A Coligação “O Futuro em Nossas Mãos”, por sua vez, argumenta que a decisão recorrida ofendeu o art. 14, § 5º, da Constituição Federal.

Salienta que não é possível tratar o ato da diplomação como mera formalidade, indicando que, a partir dela, há geração de variados efeitos. Cita, como exemplo, o foro por prerrogativa de função, que tem na diplomação seu termo inicial.

Invoca os precedentes dos “prefeitos itinerantes”, segundo o qual, ainda que haja renúncia ao mandato exercido antes da transferência do domicílio eleitoral, permanece a vedação para o exercício de mais do que dois mandatos consecutivos, embora em municípios diversos.

Colaciona precedente do TSE no qual se entendeu impossível ao Prefeito reeleito candidatar-se novamente ao mesmo cargo, ainda que em município diverso e mesmo que o segundo mandato não tenha sido exercido na íntegra.

Remarca que a renúncia no município de Belmonte foi em prol de seu irmão, então Vice-Prefeito.

Caracteriza como abuso a constante mudança de domicílio eleitoral do recorrido, afigurando-se nítida a fraude à lei e a violação à ética eleitoral.

O candidato impugnado, em resposta ao recurso especial deduzido pela Coligação “O Futuro em nossas mãos”, vindica a negativa de seguimento.

Diz que houve inovação das teses apresentadas em embargos de declaração, o que afastaria o requisito do prequestionamento da matéria objeto do recurso.

No mérito, pede o desprovimento do recurso, indicando a impossibilidade de criação de hipóteses de inelegibilidade não previstas na Constituição ou na lei, vedada, por igual, a interpretação extensiva das restrições.

Informa que os municípios de Belmonte e Porto Seguro não são contíguos.

Argumenta que o texto do art. 14, § 5º da Constituição fala em “mandatos”, supondo o efetivo exercício dos cargos políticos, o que não houve na espécie, em razão de sua renúncia a prefeitura de Belmonte, ocorrida antes da posse.

Menciona o art. 78 da Constituição, relativo à vacância no cargo de Presidente da República, quando, passados dez dias da data fixada para a posse, o eleito não tiver assumido o cargo.

Traz ao debate a resposta à Consulta nº 0600537-35.2023.6.00.0000 em que o TSE assentou que a vedação do terceiro

mandato não se caracteriza pela eleição subsequente, mas pelo período subsequente.

Nega a existência de fraude ou burla à norma eleitoral. Observa que, se a Justiça Eleitoral decidir inovar no trato do tema, essa inovação teria efeitos futuros, inaplicável às eleições de 2024.

Nas contrarrazões oferecidas ao recurso ministerial, o candidato impugnado suscita a ausência de demonstração da divergência jurisprudencial. No mérito, renova a argumentação apresentada nas contrarrazões apresentadas pela Coligação “O Futuro em Nossas Mãos”.

Os autos do processo eletrônico foram remetidos ao TSE sem juízo prévio de admissibilidade, nos termos do art. 12, parágrafo único, da LC nº 64/1990.

Vista ao Ministério Público Eleitoral.

É o relatório.

- II -

Inicialmente, cabe indicar que tanto o recurso especial do Ministério Público Eleitoral, quanto o da Coligação “O Futuro em Nossas Mãos” atendem aos pressupostos inerentes à via recursal excepcional. Neles não se pretende a rediscussão de fatos e provas e ambos apresentaram, com suficiência para a compreensão da controvérsia, a tese de que o acórdão recorrido teria ofendido o disposto no art. 14, § 5º da Constituição Federal.

Não prospera a alegação de que o tema não foi prequestionado ou que os acórdãos mencionados pelos recorrentes não servem para demonstrar a eventual divergência jurisprudencial ou que é inexistente o cotejo analítico.

A controvérsia principal, retratada nas peças recursais, é clara e objetiva, podendo ser pode sumariada na seguinte indagação:

A diplomação para o cargo de chefe do Poder Executivo em determinado município, seguida de renúncia em prol do Vice-Prefeito, antes da posse, caracteriza um primeiro mandato, diante da eleição, no período subsequente, para o mesmo cargo em outro município?

Sendo positiva a resposta, impõe-se dar razão aos recorrentes. Sendo negativa, contudo, confirma-se o entendimento sufragado no acórdão recorrido.

A controvérsia acessória, por sua vez, articula (1) o fato de o beneficiário da renúncia ser o irmão do renunciante; e (2) a contínua transferência de domicílio do candidato impugnado entre as cidades de Belmonte e Porto Seguro.

Esses aspectos – indaga-se mais uma vez – são suficientes para o reconhecimento de burla à moralidade das eleições e de fraude à lei?

A finalidade do disposto no art. 14, § 5^o da Constituição, como se sabe, é proporcionar a alternância no exercício dos cargos do
2 § 5^o O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Poder Executivo, evitando que ele seja empolgado, sucessivamente, pelo mesmo mandatário.

O Supremo Tribunal Federal, interpretando o comando constitucional, considerou-o aplicável mesmo que as disputas sucessivas sejam em municípios diversos³. No ponto de relevo, diz a ementa do julgado:

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 ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder. Portanto, ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. O cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação” [...]

Note-se que o pronunciamento da Suprema Corte não se vale apenas da expressão “prefeitos itinerantes”, sugerindo que a hipótese também seja denominada de “prefeitos profissionais”, ou seja, aqueles que se especializam na disputa sucessiva pela posição de chefe do

³ Supremo Tribunal Federal, RE nº 637485, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01.08.2012.

Poder Executivo, malgrado o façam em circunscrições eleitorais diversas.

O mesmo entendimento é compartilhado pelo Tribunal Superior Eleitoral, como revela recente resposta a consulta que lhe foi formulada⁴:

CONSULTA. PREFEITO REELEITO. RENÚNCIA. DISPUTA EM ELEIÇÃO SUBSEQUENTE PARA CARGO DIVERSO SEM ÊXITO. ELEIÇÃO MUNICIPAL SUBSEQUENTE. CANDIDATURA PARA O CARGO DE PREFEITO EM MUNICÍPIO DIVERSO. IMPOSSIBILIDADE. TERCEIRO MANDATO. CONSULTA CONHECIDA E RESPONDIDA AFIRMATIVAMENTE.

1. Consulta formulada nos seguintes termos: "Ofende os §§ 5º e 6º do artigo 14 da Constituição Federal, a hipótese do prefeito reeleito que renunciou ao cargo para concorrer a outro cargo eletivo, sem êxito na eleição, e, posteriormente, sem mandato, em eleição subsequente, a realizar-se dois anos e seis meses após a renúncia, concorrer para o cargo de prefeito em município diverso, considerando que não possui mais prazo para desincompatibilização?".

2. A métrica constitucional para estipulação da vedação ao terceiro mandato não é a eleição subsequente, mas sim o período subsequente, em alusão ao mandato quadrienal dos chefes do Executivo municipal.

3. O STF, ao julgar o RE nº 637.485/RJ (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 21.5.2013), estipulou a tese de que o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois "mandatos" imediatamente consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso.

4 CtaEl nº 060017278, Brasília, DF, Rel. Min. André Ramos Tavares, j. 18.06.2024.

4. Não é possível que o prefeito já reeleito se candidate novamente para o mesmo cargo em eleição municipal subsequente, independentemente da localização do município em que pretende concorrer, sendo também indiferente que o segundo mandato não tenha sido exercido na integralidade do período, em virtude da disputa prévia em outro pleito.

5. Consulta conhecida e respondida afirmativamente.

É fato incontroverso que o candidato impugnado já foi, por duas vezes, Prefeito de Belmonte (1993/1996 e 2001/2004) e, por duas vezes, Prefeito de Porto Seguro (2005/2008 e 2020/2024). Em 2016, foi eleito para o que seria o seu terceiro mandato em Belmonte, mas renunciou logo após a diplomação.

Nessas eleições de 2024, segundo dados constantes na página oficial do Tribunal Superior Eleitoral na internet⁵, obteve 53,94% dos votos válidos, sagrando-se vencedor na disputa para a prefeitura de Porto Seguro (2025/2028).

Para viabilizar tantas candidaturas exitosas, o recorrido valeu-se de expediente que, não obstante formalmente legal, oculta uma finalidade que atenta contra a moralidade inerente a todo e qualquer processo eleitoral e, especialmente, ao princípio republicano.

Movimentou-se – reiterada e artificialmente – entre dois municípios de uma mesma região, tendo realizado, ao menos, cinco transferências de domicílio.

Essas circunstâncias deixam entrever a intenção fraudulenta, pois é nítido o uso da interpretação meramente formal do arranjo

5 <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;uf=ba;ufbu=ba;tipo=3;mu=38075;mubu=38075/resultados>

normativo para a realização de um objetivo furtivo, consubstanciado na perpetuação do poder.

Trata-se, a rigor, da figura do **prefeito profissional**, vedada pelo Supremo Tribunal Federal por fragilizar o desiderato constitucional da alternância no exercício do poder.

Outrossim, no caso presente, há ainda um outro aspecto de altíssimo relevo a ser considerado: a renúncia do candidato impugnado ao cargo de Prefeito de Belmonte, ocorrida no ano de 2017, em benefício direto e explícito do próprio irmão, que havia sido eleito Vice-Prefeito.

Não causa mocha que tal expediente sugira também a incidência de outra vedação constitucional, a da inelegibilidade reflexa⁶.

Esse óbice à elegibilidade, em particular, deve ser compreendido à luz da interpretação teleológica do art. 14, §§ 5º e 7º, da Constituição, em linha com o raciocínio extraído das notas para o voto da Ministra Rosa Weber, no julgamento do RE nº 637.485/RJ:

[...] é da essência do princípio republicano a possibilidade de alternância na chefia do Poder Executivo de qualquer das esferas da nossa Federação, o que já significa **a proibição do uso de artifícios que levem ao apoderamento de tal Poder por mais de dois mandatos consecutivos. Pena de formação de clãs ou hegemonias eleitoralmente espúrias, sobretudo as familiares. Noutros termos,**" - disse Vossa Excelência -

6 § 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

"somente é possível eleger-se para o cargo de "Prefeito Municipal" por duas vezes consecutivas. Após isso, apenas permite-se, respeitado o prazo de desincompatibilização de 6 meses, a candidatura para "outro cargo", ou seja, para a conquista de mandato legislativo, ou para os cargos de Governador de Estado ou de Presidente da República; não mais de Prefeito Municipal, portanto, que a tanto se opõem os §§ 5º e 6º do art. 14 da Constituição Federal" - com a redação da Emenda Constitucional nº 16.

Da conjunção dos fatores do caso vertente, tem-se o seguinte recorte: no quadriênio 2017-2020, o recorrido foi eleito e diplomado, tendo renunciado, antes da posse, para que o seu irmão assumisse a prefeitura de Belmonte. No pleito seguinte, elegeu-se em Porto Seguro – tendo exercido ali o cargo de Prefeito desde o ano de 2021.

O contexto, a toda evidência, expõe a ofensa perpetrada contra a *mens legis* do art. 14, § 5º e 7º, do texto constitucional, considerado o advento de um terceiro quadriênio sucessivo – 2025-2028 –, factível, somente, pelos sucessivos intercâmbios de domicílio eleitoral. Para além da figura do prefeito profissional, tem-se a perpetuação do mesmo núcleo familiar no poder, em burla à tese fixada pelo STF no julgamento do RE nº 637.485/RJ.

A respeito da contraposição que se procurou fazer entre diplomação e posse para geração da inelegibilidade funcional, convém evocar a literalidade da vedação constitucional.

O texto constitucional, com efeito, expressa que os incumbentes “poderão ser reeleitos” para um único período

subsequente. Não se vale, portanto, da expressão “poderão ocupar o mandato”.

Logo, é clarividente a opção constitucional pela vedação à reeleição, reconhecida no ato da diplomação e não no ato da posse.

Em argumento adicional, rememora-se que a causa *sub examine* desenvolve-se a partir da impugnação do registro de candidatura e não de uma ação de impugnação de mandato eletivo.

Isso significa que a inelegibilidade funcional alcança o direito à candidatura e, só como derivação, o direito ao exercício do mandato. O fato relevante, portanto, é o desfecho jurídico-eleitoral do êxito obtido nas urnas – a diplomação –, e não o desfecho jurídico-administrativo da candidatura, que é a posse no cargo.

A ideia-força da moralidade para o exercício dos cargos eletivos, insculpida no art. 14, § 9º da Constituição, conquanto tenha nítido caráter contramajoritário, desempenha a importante tarefa de proteger comandos constitucionais de maior estatura, como o da alternância do poder e o da lisura das eleições.

É inegável que a benevolência do Poder Judiciário a expedientes como os que são retratados nos presentes autos, enfraquece a defesa do ideal republicano.

Registre-se, em última linha, que a reforma do acórdão recorrido não implicará em “viragem jurisprudencial”, inapta à produção de efeitos imediatos.

Trata-se, tão somente, do desdobramento lógico dos pronunciamentos que o Supremo Tribunal Federal e o próprio Tribunal Superior Eleitoral já proferiram nas hipóteses dos prefeitos profissionais.

Objetiva-se, em suma, elidir uma artimanha que, na essência, não se distingue daquelas amplamente reconhecidas, o que não consubstancia a prevalência de uma nova compreensão jurisprudencial.

Tudo o que foi amplamente discorrido conduz à conclusão diversa daquela a que chegou o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, razão porque, em reforma ao acórdão recorrido, impõe-se indeferir o registro de candidatura de **Jânio Natal Andrade Borges** a Prefeito de Porto Seguro/BA, convocando-se novas eleições, nos termos do art. 224, § 3º, do Código Eleitoral.

- III -

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL** manifesta-se pelo **provimento** dos recursos especiais.

Brasília, 31 de outubro de 2024.

Alexandre Espinosa Bravo Barbosa
Vice-Procurador-Geral Eleitoral