



JUSTIÇA ELEITORAL
023ª ZONA ELEITORAL DE RIO DE JANEIRO RJ

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (11527) Nº 0601755-67.2020.6.19.0229 / 023ª ZONA ELEITORAL DE RIO DE JANEIRO RJ
AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REU: MARCELO BEZERRA CRIVELLA, ANDREA LOURICAL FIRMO DE ARAUJO
Advogados do(a) REU: ANA PAULA CUNHA COELHO - RJ190347, MARCIO VIEIRA SANTOS - RJ87330
Advogados do(a) REU: LUCIANO SANT ANNA BALZANO - RJ126305, JOAO BATISTA SANTANA - RJ85022, SANDRA DOS PASSOS SOUZA - RJ066326

SENTENÇA

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL ajuizou a presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 0601755-67.2020.6.19.0229 em face de MARCELO BEZERRA CRIVELLA e de ANDRÉA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO, então candidatos a Prefeito e Vice-Prefeita nas Eleições de 2020, por abuso de poder político e prática de conduta vedada a agente público durante a campanha eleitoral, com fundamento na Lei Complementar n.º 64/90, artigo 22; na Lei n.º 9.504/97, artigos 73, §10, e 96; e Resolução TSE n.º 23.608/19, artigos 44 e seguintes.

Segundo o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, MARCELO BEZERRA CRIVELLA, então Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro e candidato à reeleição, enviou para a Câmara Municipal no dia 04 de novembro de 2020, três projetos de lei que tratavam da concessão de benefícios tributários. O Projeto de Lei n.º 1991 tinha como objeto a concessão de desconto no IPTU por meio da retomada dos valores praticados em 2018, corrigidos monetariamente. O Projeto de Lei n.º 1992 instituiu moratória tributária de débitos de IPTU, bem como parcelamento especial tributário de débitos relativos ao exercício de 2020. O Projeto de Lei n.º 1993 concedia isenção e remissão de taxas administrativas: Taxa de Licença para Estabelecimento, Taxa de Autorização de Publicidade e Taxa de Uso de Área Pública.

A exordial ministerial destaca que: a) os projetos de lei não foram instruídos com as estimativas de impacto financeiro; b) não houve demonstração de que a renúncia fiscal foi considerada na estimativa da lei orçamentária; c) não houve substituição do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021, então em trâmite na Câmara Municipal, e que, portanto, não se considerou o impacto da diminuição das receitas decorrente dos benefícios fiscais; e d) não houve participação técnica da Secretaria Municipal de Fazenda na elaboração das propostas que concediam os benefícios fiscais.

Sustenta que houve divulgação dos referidos projetos de lei na propaganda eleitoral da chapa, *"inclusive abordando tais iniciativas em debates eleitorais nas diversas mídias e meios de comunicação"* (conf. doc. id. [58644100](#)) e apresenta o assunto sendo objeto de três meios de comunicação.

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL argumenta que os fatos narrados e os documentos juntados estão tipificados na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10, onde se veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, com as exceções ali elencadas. Em relação as exceções, traz aos autos do TRE-MS a CONSULTA n 060011277, com o ACÓRDÃO nº 060113966 de 02/06/2020, Relator JULIANO TANNUS, publicado no DJE - Diário da Justiça Eleitoral, Tomo 2435, Data 04/06/2020, Página 4/7, onde se destaca acerca da calamidade pública trazida pela COVID-19 (conf. doc. id. [58644100](#), p. 7/8):

"A calamidade pública é exceção à regra que proíbe, em ano eleitoral, a distribuição de bens, valores ou serviços pela administração pública, mas não isenta o gestor da observância dos princípios constitucionais no trato da coisa pública e não dispensa a adoção de critérios objetivos para estabelecer beneficiários, prazo de duração e motivação estrita relacionada à causa da situação excepcional, bem como vedada a ocorrência de promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, candidatos, partidos ou coligações, na publicidade ou distribuição do benefício."

Enfim, para o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL a conduta do então Prefeito e candidato à reeleição de encaminhar propostas de concessão de benefícios fiscais e de se promover eleitoralmente em razão delas foi grave o suficiente para promover o desequilíbrio da disputa, configurando também abuso de poder político. MARCELO BEZERRA CRIVELLA, para o MPE, exerceu de forma abusiva parcela do poder que detinha como Prefeito para enviar as propostas de benefícios fiscais aos contribuintes da Cidade do Rio de Janeiro a poucos dias do 1º turno das Eleições de 2020, em desvio de finalidade e com o objetivo de causar interferência no processo eleitoral.

Reforça a sua tese em sede doutrinária, citando, entre outros Rodrigo Lopes Zilio para o qual *"O exemplo mais evidenciado de abuso de poder de autoridade se encontra nas condutas vedadas previstas nos artigos 73 a 77 da LE."* (conf. doc. id. [58644100](#), p. 11).

Conclui sua peça acusatória requerendo que seja reconhecida a prática de abuso de poder político, além da conduta vedada prevista no art. 73, IV e § 10 da Lei n.º 9.504/97, com a respectiva declaração de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição em que se verificaram os ilícitos acima narrados e cassação do registro ou do diploma nos termos do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar n.º 64/90 e do § 5º do artigo 73 da Lei n.º 9.504/97, bem como a cominação de multa tanto em relação a MARCELO BEZERRA CRIVELLA, quanto em relação à sua Vice, ANDRÉA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO, *"beneficiária do ato abusivo por ser integrante da chapa majoritária"* (conf. doc. id. [58644100](#), p. 15).

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL junta à sua exordial o Procedimento Preparatório Eleitoral n.º 2020.00837457 (doc. id. [58693053](#)). Tal procedimento traz aos autos: 1) cópia do Projeto de Lei n.º 1991, inclusive justificativa (doc. id. [58693053](#), p.22/25); 2) cópia do Projeto de Lei n.º 1992, inclusive justificativa (doc. id. [58693053](#), p.25/30); 3) cópia do Projeto de Lei n.º 1993, inclusive justificativa (doc. id. [58693053](#), p.30/34); 4) Ofício SMF n.º 749/2020, com informações da Secretaria de Fazenda sobre o impacto orçamentário-financeiro das propostas encaminhadas, bem como a compatibilidade dos benefícios com o PLOA de 2021(doc. id. [58693053](#),

p.35/37); 5) Mensagem do Presidente da Câmara Municipal sobre as propostas, requisitando pareceres da Procuradoria da Câmara e audiência pública, entre outras ações (doc. id. [58693053](#), p.37/39); 6) Integra do debate público realizado na Câmara Municipal acerca dos projetos de lei encaminhados, com a presença de diversas autoridades, entre elas a Secretária de Fazenda, ROSEMARY DE ANDRADE CARVALHO TEIXEIRA DE MACEDO, e o Procurador Geral, MARCELO SILVA MOREIRA MARQUES (doc. id. [58693053](#), p.40/73); e 7) Parecer n.º 03/2020 - JLGMB, da Procuradoria Geral da Câmara Municipal (doc. id. [58693053](#), p.77/98).

MARCELO BEZERRA CRIVELLA contesta preliminarmente a exordial ministerial, considerando-a inepta, por ausência de justa causa, viabilidade probatória e ilegalidade em tese. Segundo o investigado, *"não foi atestada nos autos a realização de propaganda institucional com viés eleitoral ou de mácula à propaganda eleitoral regular"*, e é *"clara a exceção legal que alcança o caso, nos termos do art. 73, § 10, da Lei n.º 9504/971, assim, aplicável ao caso vertente, tendo em vista a vigência, ao tempo da proposição da normativa pelo então Alcaide da Cidade, de estado de calamidade em decorrência da pandemia do novo coronavírus (covid19)"* (doc. id. [87070748](#), p.9). Assim, entendendo que está atestada a inexistência de causa de pedir, bem como impossibilidade jurídica de aplicação da sanção sobre, segundo o investigado, conduta permitida pela ordem constitucional, requer a extinção do feito sem julgamento do mérito ou indeferimento dos pedidos.

Acerca do mérito, a tese defensiva de MARCELO BEZERRA CRIVELLA tem sua tônica na sustentação da legalidade e regularidade dos projetos de lei apresentados em face da exceção prevista na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10. Segundo o investigado, os projetos de lei que concediam benefícios fiscais se justificavam como forma de dar combate aos efeitos econômicos da situação de emergência no município do Rio de Janeiro, decorrente da pandemia do novo coronavírus:

"Sendo assim, ao chefe do executivo exige-se iniciativas urgentes, destinadas a manter o fôlego dos contribuintes e, simultaneamente, manter um fluxo razoável de recursos ao Erário no futuro próximo, ou seja, de modo a possibilitar o enfrentamento de despesas extraordinárias com a defesa da saúde da população carioca contra a COVID-19." (trecho da justificativa do Projeto de Lei n.º 1991/2020 - doc. id. [87070748](#), p.14)

"Ao elaborar a presente proposta, considerou-se, sobretudo, o fato de que, com as medidas adotadas para o bem da coletividade e visando conter a propagação da pandemia, praticamente todas as atividades econômicas necessárias à manutenção do Município sofreram vedações e restrições diversas, em maior ou menor grau..." (trecho da justificativa do Projeto de Lei n.º 1992/2020 - doc. id. [87070748](#), p.15)

MARCELO BEZERRA CRIVELLA argumenta que sua conduta estava protegida pelo permissivo eleitoral de concessão de benefícios pela Administração Pública em casos de calamidade pública. Informa que o Município do Rio de Janeiro estava sob o Decreto Rio n.º 47355, de 08 de abril de 2020, que decretou Estado de Calamidade Pública. Traz aos autos notícia que informa que também o Estado decretou Estado de Calamidade Pública em 18 de abril, assim como outras 66 cidades do Estado. Em adição, informa que o Decreto Legislativo n.º 06/2020, no âmbito da União, reconheceu o Estado de Calamidade Pública no país.

Lembra também que pela ADI n.º 6357, o STF entendeu pela flexibilização na aplicação de alguns dispositivos da lei de Responsabilidade Fiscal durante a situação de crise causada pela pandemia, *"tendo em vista que sua aplicação, no momento, seria incompatível com a Constituição Federal"*. (doc. id. [87070748](#), p.22)

Para reforçar a sua tese de que os projetos de lei não tiveram caráter eleitoreiro, relata tanto o estudo da Secretaria Estadual de Fazenda acerca dos impactos do isolamento social na economia do Rio no mês de março, divulgado no dia 22 de abril de 2020, quanto estudo do IBGE apontando dados sobre desemprego e informalidade, divulgados em setembro e outubro daquele ano. Assim defende sua conduta como tendo como objetivo *"a busca por minimizar impactos financeiros causados pela pandemia do COVID 19, inexistindo conduta vedada ou ocorrência de qualquer abuso político no caso em tela"* (doc. id. [87070748](#), p.20)

Desenvolve uma interpretação extensiva do entendimento esboçado em sedes jurisprudencial e doutrinária acerca da conduta vedada prevista na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, inciso IV, para o parágrafo 10 do mesmo artigo, de que *"é necessário demonstrar o caráter eleitoreiro ou o uso promocional em favor de candidato, partido ou coligação"*, exigindo-se, conclui, *"um especial fim de agir consistente em promover politicamente determinado partido/coligação"* (doc. id. [87070748](#), p.21)

O investigado exemplifica, ainda, que outros municípios, como Belo Horizonte, Niterói e São Paulo, concederam benefícios fiscais aos seus contribuintes *"dentro do calendário eleitoral"*. (doc. id. [87070748](#), p.24)

Segundo MARCELO BEZERRA CRIVELLA, o investigante não se desincumbiu do ônus da prova, não havendo provas robustas nos autos acerca do abuso de poder político e a prática de conduta vedada por agente público durante o processo eleitoral, trazendo aos autos jurisprudência sobre o assunto. Que os argumentos do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL não se fundamentam em prova cabal, mas em presunções. Afirma que *"é de entendimento pacífico que para configuração de abuso de poder deve existir prova robusta e inconteste quanto à ocorrência do fato e de sua ilicitude, ora inexistente nos autos."* (doc. id. [87070748](#), p.34)

Contradita também o autor no tocante ao binômio proporcionalidade/potencialidade e gravidade, que considera ausentes nos presentes autos porque, enquanto Prefeito, não exorbitou de suas atribuições ao encaminhar os projetos de lei, mas seguiu o devido processo legislativo, não tendo lesado a higidez da campanha eleitoral, ou promovido o alegado desequilíbrio na disputa. A fim de afastar qualquer dúvida sobre a ausência de gravidade na conduta para o processo eleitoral, conclui que *"os demandados nem ao menos foram eleitos"*. (doc. id. [87070748](#), p.39)

Finalmente, MARCELO BEZERRA CRIVELLA entende que a presente ação deve ser julgada improcedente.

Regularização da representação do primeiro investigado, com a juntada aos autos dos instrumentos de procuração (doc. id. [89611798](#) e [89611799](#)).

Em sua réplica, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL repete a sua tese acusatória de que o permissivo contido no § 10, do artigo 73, da Lei n.º 9.504/97 não é cabível ao presente caso, tendo em vista o caráter político e eleitoreiro da conduta do investigado. As circunstâncias do envio dos projetos de lei afastam o permissivo. Sustenta que *"No caso concreto, nota-se que, a despeito dos referidos projetos de lei terem por objeto, alegadamente, o combate às dificuldades econômico-financeiras causadas pela pandemia, as circunstâncias de seu encaminhamento à Câmara Municipal demonstram, claramente, o objetivo eleitoreiro por parte dos demandados."* (doc. id. [91756995](#), p. 4)

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL ratifica as circunstâncias contidas na inicial e já relatadas aqui na introdução desta sentença, bem como assinala novamente que o envio dos benefícios fiscais foram acompanhados de *"intensa promoção pessoal por meio de publicação em redes sociais e divulgação do nome do candidato, sendo, inclusive, abordado em debates eleitorais realizados em canais de televisão"*. (doc. id. [91756995](#), p. 5) Traz aos autos outros endereços eletrônicos onde ocorreram a divulgação dos benefícios fiscais *"às vésperas da eleição"* e também um elemento de hiperímia (link: <https://www.facebook.com/marcelocrivella/videos/redu%C3%A7%C3%A3o-do-iptu/480238022917018/>) que direciona para a página do Facebook de MARCELO BEZERRA CRIVELLA e que contém uma peça da campanha eleitoral da Chapa formada pelos investigados, na qual é divulgado como se fato consumado a redução de IPTU de um dos projetos de lei enviados.

O vídeo de 30 segundos tem na data em que a presente sentença está sendo produzida 81 mil visualizações, duas mil e trezentas curtidas e 488 comentários. Tem a seguinte chamada:

"Olá, pessoal. Estão me perguntando como é que vai se dar a redução do IPTU no projeto de lei que nós enviamos para Câmara dos Vereadores. Um cidadão me emprestou os carnês dele dos últimos anos.

Agora, em 2021, ele vai pagar o mesmo que pagou em 2018.

Em 2022, o mesmo que pagava em 2017.

Agora, que nós já pagamos 5,2 bilhões daquelas dívidas e superamos a pior parte da pandemia é justo que os nossos contribuintes tenham essa legítima retribuição.

[*#FechadocomCrivella #Crivella10 #MarceloCrivella #Crivella #Eleicoes2020 #Eleicoes #BolsoCriva10 #JuntospeloRio*](#)

[*#ComDeusPelaFamiliaPeloRio #RiodeJaneiro #RJ #Errejota #Bolsonaro #Conservadorismo #Direita #BolsonarocomCrivella10"*](#)

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL rebate também os argumentos de que a conduta do primeiro investigado não tenha sido grave porque os projetos não foram aprovados e porque os investigados não foram eleitos e informa o entendimento legal, jurisprudencial e doutrinário de que na configuração do ato abusivo não se considera a potencialidade do fato alterar efetivamente o resultado da eleição, mas tão somente a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

Contradita as alegações de inépcia da inicial e de falta de justa causa por serem genéricas e não se sustentarem pela própria leitura dela.

Em tréplica, MARCELO BEZERRA CRIVELLA mantém o argumento de que não há suporte fático para a acusação do investigante de que tenha havido *"objetivo eleitoral' a partir do pleno e legítimo exercício de atividade administrativo-legiferante pelo então chefe do Executivo nesta municipalidade, inclusive, diante de situação legal extraordinária que envolve até os dias presentes a calamidade mundial da Covid19"*. (doc. id. [94694470](#), p. 2)

Alega que, ao contrário do alegado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, de que os projetos de lei foram enviados sem estudo do impacto orçamentário-financeiro dos benefícios fiscais, constam nos autos o Ofício SMF n.º 749/2020, da Secretaria Municipal de Fazenda, com informações nesse sentido da Secretária ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEIXEIRA.

Destaca também trechos do Parecer n.º 03/2020, da Procuradoria Geral da Câmara Municipal, que reforçam a afetação dos projetos de lei aos efeitos deletérios da pandemia sobre a economia, concedendo benefícios fiscais a pessoas jurídicas e moratória e parcelamento aos contribuintes do IPTU, e que, segundo o parecer, associariam a conduta de MARCELO BEZERRA CRIVELLA à exceção prevista na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10.

Para o investigado, *"evidente e notório que as acusações formuladas pelo nobre Parque restam fundadas em suposições e cobertas por subjetividades."* (doc. id. [94694470](#), p. 7)

Em audiência híbrida no dia 11/11/2021, foi verificado que a segunda ré, ANDRÉA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO, apesar de citada, não apresentara contestação aos autos, bem como não se encontrava presente na audiência, não havendo ainda constituído representante para tal. Foi então decidido que a investigada deveria ser representada por um patrono em audiência sob pena de cerceamento de defesa e nulidade do feito, tendo em vista a concordância do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL e o primeiro Investigado. (conf. doc. id. [99773759](#))

Em decisão de 13/12/2021, foi decidido encaminhamento dos autos à DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, para promover a defesa da segunda investigada. (doc. id. [101434761](#)) A DPU manifestou-se no sentido de não vislumbrar hipótese de atuação institucional nos presentes autos, não havendo previsão legal de nomeação de DPU como curadora especial de ré regularmente citada em AIJE, entendendo que deveria ser aplicado subsidiariamente o CPC (e não o CPP), com a decretação da revelia da ré, que regularmente citada, não apresentou defesa. (doc. id. [102062706](#)) Não concordando com a tese da DPU, em razão dos direitos indisponíveis em jogo, esta Magistrada decidiu pela nomeação de defensor dativo para promover a defesa técnica de ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO. (doc. id. [102483183](#)).

ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO finalmente manifestou-se nos autos, alegando que não tinha ciência de que não estava representada nos autos em 28/03/2022 (doc. id. [104333449](#)). Determinou-se o recebimento dos autos no estado em que se encontravam (doc. id. [104386176](#))

Em sua contestação, a segunda investigada articula toda a sua tese defensiva no fato de que não existe *"liame mínimo das condutas ilícitas com a candidata a vice-prefeita, que permita, ao menos, inferir seu conhecimento das condutas perpetradas"* (doc. id. [104525689](#)).

Alega ausência de responsabilidade. Informa que licenciou-se do Exército Brasileiro para integrar a chapa como Vice-Prefeita de MARCELO BEZERRA CRIVELLA em *"meados de setembro"*. Reconhece a sua integração no polo passivo da presente AIJE em razão do litisconsórcio passivo necessário decorrente da possibilidade, em tese, de poder *"suportar as sanções decorrentes de uma eventual procedência da ação, nos termos dos §§ 4º, 5º e 8º do art. 73 da Lei nº 9.504 /1997, bem como o inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90."* (doc. id. [104525689](#), p. 2)

Mas, lembra que esta Magistrada deverá individualizar a conduta de cada agente ao apreciar os fatos. E para a segunda investigada: *"Diante dos fatos narrados na exordial, conclui-se que não houve qualquer responsabilidade, participação ou benefício à Contestante, que concorreu ao cargo de Vice-Prefeita, não se vislumbrando nos autos elementos que apontem para a sua responsabilidade."* A afirmação sustenta-se sobre o argumento de que a conduta, *"pela própria natureza"* está atrelada ao primeiro investigado, então Prefeito, *"no exercício de sua função, sem qualquer efeito sobre a futura chapa que concorreu ao pleito"*. A responsabilização para aplicação de eventual sanção, na construção do argumento da segunda investigada, sanção *"que é pessoal"* e que não deveria atingi-la, pois o candidato a *"vice-prefeito não ostenta a condição de agente político e não deve ser sancionado como beneficiário da conduta vedada"*, seria caracterizada como objetiva. (todas as citações: doc. id. [104525689](#), p. 3)

ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO destaca os princípios do garantismo na esteira do processo civilizatório, herdeiro do Iluminismo (MONTALBANO, AFRÂNIO SILVA JARDIM, ZAFFARONI e NILO BATISTA, BADARÓ, MARQUES e outros), para tecer críticas acadêmicas acerca do uso do processo *"como instrumento de 'combate à corrupção'"* e lembra a esta Magistrada a lição de LENIO STRECK de que as questões jurídicas devem ser resolvidas de forma objetiva, tendo-se em conta o ordenamento jurídico, e não *"a vontade individual do aplicador"*. (doc. id. [104525689](#), p. 4/6)

Segue levantando questões sobre o sentido orientador do processo em um Estado Democrático de Direito, no qual a sua prestação *"como instrumento inquisitorial a serviço de interesses"* deve dar lugar *"ao compromisso com a questão da liberdade"*. E traz aos autos o desenvolvimento do seu entendimento acerca da aplicação da teoria da dissonância cognitiva ao processo penal, destacando elementos que conduziram *"o julgador a uma prospecção, no acervo probatório, por informações confortáveis ao pré-juízo"* que estaria condenado a formar em sede investigatória, desprezando a objetividade da prova. E conclui pela necessidade *"para aqueles que se preocupam com eficácia das garantias e direitos fundamentais, com a democracia substancial, há que se preocupar para com o direito fundamental a uma devida cognição."* (doc. id. [104525689](#), p. 6/10)

ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO argumenta que, ao se licenciar do Exército Brasileiro para concorrer ao cargo de Vice-Prefeita na chapa com MARCELO BEZERRA CRIVELLA, já não ocupava cargo público e portanto não pode figurar como sujeito ativo do crime de abuso de autoridade, sob pena de violação dos princípios constitucionais do devido processo legal e da dignidade da pessoa humana. Levanta ainda a impropriedade jurídica da peça exordial, antes de *"avançar à discussão sobre o mérito da imputação"*, porque alega *"que a Defesa sofreu severas restrições ao exercício de seu múnus em decorrência da confecção de exordial acusatória confusa e vaga, que não logrou demonstrar de forma clara quais seriam as condutas concretas realizadas pela Contestante que guardariam identificação com os pedidos com que acena"* (doc. id. [104525689](#), p. 16)

Segundo a segunda investigada, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL não teria se desincumbido do ônus de provar a sua participação nos fatos, afirmando que *"sequer seu nome é citado"*, limitando-se a trazer aos autos conteúdo veiculado na imprensa. E que *"A incompletude da narrativa acusatória, além de tornar a denúncia juridicamente imprestável para os fins dispostos em lei, viola os princípios do contraditório e da ampla defesa, por atribuir ao acusado o ônus de produzir contraprova – pois de seu interesse – sobre fatos indeterminados quanto às circunstâncias de modo de execução, instrumentos, local e tempo."* (doc. id. [104525689](#), p. 18) Conclui pela inépcia da inicial pela violação dos princípios da dignidade da pessoa humana, do contraditório e da ampla defesa e da presunção da inocência.

Em sua argumentação final, ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO reforça a necessidade de um juízo de condenação basear-se na certeza, e não na probabilidade dos fatos, citando a jurisprudência dos tribunais superiores e entendimentos doutrinários, como forma de preservação do direito fundamental à presunção de inocência. Para a segunda investigada *"Diante dos fatos e das provas produzidas durante a instrução processual desta ação demonstraram, de maneira inequívoca, a total ausência de participação da Contestante nos atos noticiados na exordial."* (doc. id. [104525689](#), p. 31)

Requer o reconhecimento da inépcia da exordial, com a conseqüente improcedência da peça; ou a improcedência da presente ação de investigação judicial eleitoral em todos os seus termos, conforme fundamentação exposta.

Em réplica à defesa da segunda representada, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL rebate a tese de que ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO não deveria figurar no polo passivo da presente ação judicial porque há previsão legislativa na Lei Complementar n.º 64/90, artigo 22, inciso XIV, bem como em sede jurisprudencial e sumular (Súmula TSE n.º 38), acerca do litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária. Além disso, ressalta que a jurisprudência do TSE não exige que o candidato réu em AIJE tenha praticado o ato ilícito, bastando que o mesmo tenha se beneficiado do ato para que se caracterize o abuso. (conf. doc. id. [104667552](#))

Rebate também que a exordial ministerial ofenderia o princípio da presunção de inocência, além de ser inepta, mas alega que *"constata-se que muito embora sejam acompanhadas de apoteóticos argumentos doutrinários, é de se afastar de plano a validade de tais argumentos por meio de uma simples leitura da peça inicial, mormente porque não se pode olvidar que a investigada Andrea Louriçal, enquanto componente da chapa de Marcelo Crivella como vice-prefeita, beneficiou-se da conduta por ele engendrada e levada a cabo."* (conf. doc. id. [104667552](#), p. 4).

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL reforça o argumento de que, apesar do permissivo contido no artigo 73, § 10, da Lei n.º 9.504/97, as condutas praticadas são claras em relação ao abuso do poder político e o foco na promoção pessoal, além das circunstância que envolveram o encaminhamento dos projetos de lei, demonstrando o objetivo eleitoreiro. Reitera como irrelevantes que os projetos não tenham sido aprovados pela Câmara Municipal, nem o fato de que os demandados tenham sido eleitos.

Quanto à alegada violação do princípio da inocência, conclui, com base no decidido pelo STF nas ADC 29 e 30, bem como da ADI n.º 4.578, que *"o reconhecimento da causa de inelegibilidade descrita em tipo legal e vislumbrada em caso concreto não viola o princípio da presunção de inocência, porquanto não consubstancia sanção penal, mas apenas situação objetiva que o legislador erigiu como apta a gerar inelegibilidade."* (conf. doc. id. [104667552](#), p. 5).

O pedido de redesignação de audiência requerido por ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO (conf. doc. id. [106539606](#)), foi indeferido, uma vez que a audiência designada poderia ser realizada de forma híbrida (conf. doc. id. [106557275](#)).

Na audiência realizada de forma híbrida no dia 23/07/2021, que foi gravada (doc. id. [106682461](#) e seguintes) e reduzida a termo, (doc. id. [106663871](#) e seguintes) ocorreram as oitivas de ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEIXEIRA DE MACEDO, AILTON CARDOSO DA SILVA e CESAR AUGUSTO BARBIERO.

ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEIXEIRA, Secretária Municipal de Fazenda do último ano do Governo de MARCELO BEZERRA CRIVELLA, afirmou que *"a Secretária de Fazenda apenas analisou os projetos posteriormente à sua elaboração"*, tendo recebido os projetos do IPTU e de insenção de taxas em 02 de novembro de 2020, somente podendo elaborar um estudo sobre as estimativas de impacto financeiro-orçamentário após a apresentação deles à Secretária. Relatou: *"que a Secretária Municipal de Fazenda foi totalmente*

contrária aos dois projetos sobre o IPTU e sobre a isenção de taxas; que a SMF foi contrária, pois afetaria a arrecadação e porque o projeto de lei orçamentária - PLOA - já havia sido enviado para a Câmara". Que não houve consideração acerca dos aspectos sociais da proposta pela SMF. Ratificou os termos do Ofício SMF n.º 749/2020, com informações da Secretaria de Fazenda sobre o impacto orçamentário-financeiro das propostas encaminhadas, bem como sobre a questão da compatibilidade dos benefícios com o PLOA de 2021, ofício encaminhado "por determinação do Prefeito, e em atendimento a uma solicitação da Câmara" (doc. id. [58693053](#), p.35/37). Explicou que não foi elaborado um novo PLOA que contemplasse a renúncia fiscal "por ser um documento extremamente complexo e a exigência do prazo não permitia", uma vez que ele é elaborado a partir de uma consolidação de informações que são obtidas junto a diversos órgãos da Administração Municipal. Ela também fez referência à transcrição da íntegra do debate público realizado na Câmara Municipal acerca dos projetos de lei encaminhados, nos quais "consta o posicionamento da Secretária e dos técnicos da Fazenda" (doc. id. [58693053](#), p.40/73). Afirmou também que o PLOA pode ser aperfeiçoado ou modificado pela Câmara Municipal e que a observação de prazos foi mitigada durante o ano da pandemia. Também não soube dizer se durante o processo eleitoral poderia haver a modificação do PLOA, "ressaltando que o ano da pandemia foi atípico", tendo sido decretado estado de calamidade pública no começo da pandemia. Ressaltou também "que a Secretaria de Fazenda não opina sobre os ajustes orçamentários, que quem decide é o Prefeito, juntamente com os titulares dos órgãos; que a SMF apenas fornece os dados, não opinião." Indagada sobre a participação de ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO na elaboração dos projetos, respondeu que não sabia informar. (termo da oitiva no doc. id. [106663874](#))

AILTON CARDOSO DA SILVA, então Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito MARCELO BEZERRA CRIVELLA, afirmou que não lembrava se participara da elaboração dos projetos objetos da ação, mas que tinha conhecimento do conteúdo e da motivação dos projetos. Ele afirmou "que tinha um déficit orçamentário gigantesco" e que a motivação dos projetos foi "a situação deletéria, social e econômica, causada pelo coronavírus". Ele afirmou que "os três projetos não foram aprovados na Câmara em razão de ausência demonstrativa do impacto financeiro, a despeito da flexibilização contida no artigo 3º da EC n.º 106, de 07/05/2020". Afirmou que a PGM "atestou que não haveria óbice à apresentação dos projetos; que não houve óbice, mas obrigação da divulgação dos projetos", mas "que não houve recomendação da PGM". Afirmou, indagado pelo MPE, "que o informante é amigo íntimo do primeiro investigado há mais de 40 anos". Ao ser indagado pela segunda investigada, informou que ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO não integrava os quadros da Prefeitura e "que não houve, então, a participação da mesma nos projetos." (termo da oitiva no doc. id. [106663875](#)).

CÉSAR AUGUSTO BARBIERO, que fora Secretário de Fazenda e Gestão de MARCELO BEZERRA CRIVELLA, de 2018 até o início de 2020, quando passou a ser Diretor-Presidente da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, disse que tinha conhecimento do teor dos projetos e que tinha conhecimento "que outros entes federativos encaminharam projetos de lei no ano de 2020 para enfrentamento da pandemia", destacando que a motivação dos projetos era o de combate ao desemprego e a fome. Afirmou "que a Secretaria Municipal de Fazenda aponta ajustes e opina sobre projetos orçamentários apresentados, mas quem decide é o Prefeito". Informou que a data-limite de apresentação do PLOA é a de 30 de setembro e que não sabia se houvera em 2020 algum ajuste quanto à data de apresentação dele. Informou, ainda, "que mesmo nos anos eleitorais o PLOA pode ser aperfeiçoado pelo processo legislativo; que houve perdas de arrecadação durante a pandemia; que houve perda da capacidade econômica." Esclareceu, indagado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, que não era amigo íntimo do primeiro investigado, e que sua amizade decorria dos "dois anos em que trabalhou com o mesmo", não conhecendo o Prefeito antes de trabalhar com ele. Que embora não tenha participado da elaboração dos projetos, "teve conhecimento da perda orçamentária que os projetos acarretariam; que teve conhecimento dos números porque esses valores eram os mesmos que eram previstos como aumento de receita de 2017 com a aprovação da lei; que eram os mesmos números de aumento previsto pela lei que ajustou a planta genérica de valores de 2017; que no ano de 2018 haveria um aumento de 300 milhões e em 2019 outros 300 milhões, no total de 600 milhões em 2019, ficando, então, no total de 900 milhões; que os projetos de lei de 2020, de certa maneira, anulavam esses aumentos de arrecadação que foram concedidos; que o aumento da arrecadação se concretizou até 2019; que as perdas na arrecadação ocorreram a partir de março de 2020, em razão da pandemia." Ao ser indagado pela segunda investigada afirmou que ela "não participou de nada porque era apenas uma candidata; que todas essas questões são tratadas sob sigilo fiscal até o encaminhamento do projeto de lei, quando se torna público." (termo de oitiva no doc. id. [106663877](#))

ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO abriu mão das suas testemunhas e a testemunha MARCELO SILVA MOREIRA MARQUES saiu da sala virtual, onde aguardava para prestar depoimento, tendo se ausentado sem apresentar justificativa. O patrono de MARCELO BEZERRA CRIVELLA informou que a testemunha tinha uma consulta médica marcada e requereu a designação de nova audiência para oitiva da testemunha, o que foi indeferido.

Em alegações finais, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL reafirma a subsunção da conduta de MARCELO BEZERRA CRIVELLA ao encaminhar três projetos de lei (PL 1991, 1992 e 1993) que visavam conceder benefícios fiscais à população da Cidade do Rio de Janeiro para promoção de sua imagem pessoal e de sua candidatura ao cargo de Prefeito no pleito de 2020 ao artigo 73, § 10, da Lei n.º 9.504/97, além de configurar abuso de poder político nos termos do artigo 22 da Lei Complementar n.º 64/90. Repisa o argumento de que os projetos de lei "sequer foram instruídos com as respectivas estimativas do impacto financeiro-orçamentário, bem como sem a necessária demonstração de que a renúncia fiscal foi considerada na estimativa da Lei Orçamentária" (doc. id. [107033446](#), fl. 5), ressaltando o declarado em depoimento pela então Secretária Municipal de Fazenda, ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO, segundo o qual "a Secretaria Municipal de Fazenda foi totalmente contrária aos dois projetos sobre o IPTU e sobre a isenção de taxas; que a SMF foi contrária, pois afetaria a arrecadação e porque o projeto de lei orçamentária - PLOA - já havia sido enviado para a Câmara" (doc. id. [107033446](#), fl. 5). Acrescenta que MARCELO BEZERRA CRIVELLA não apresentou sequer um substitutivo à Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2021, de forma a fazer face à diminuição de receitas dos aludidos projetos, na casa de "1 bilhão e 101 milhões no biênio", conforme cálculos da Secretaria Municipal de Fazenda, expostos no depoimento de ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO.

Em relação à segunda investigada, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL remete à réplica de sua autoria referente à defesa de ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO no documento de índice 91756995.

Continua o MPE contraditando o argumento de que a conduta de MARCELO BEZERRA CRIVELLA ao conceder os benefícios fiscais estaria resguardada pela exceção prevista na lei para os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Alega o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL que a publicação dos decretos que reconheceram emergência em saúde e decretaram estado de calamidade pública no Estado do Rio de Janeiro datam de março de 2020 e que, somente oito meses após, em 04/11/2020, encaminhou os projetos de lei que tratavam de benefícios tributários em questão. O fato dos projetos terem sido enviados após todos esses meses, e somente a poucos dias do primeiro turno das eleições, sem estarem acompanhados de estudos técnicos necessários, após mesmo a data limite de 30/09/2020 para envio do PLOA, adicionado ao fato de que houve "intensa promoção pessoal por meio de publicação em redes sociais e divulgação do nome do candidato, com vistosos destaque a pessoas de Marcelo Crivella, sendo, inclusive, abordado em debates eleitorais realizados em canais de televisão" (doc. id. [107033446](#), fl. 7) evidencia para o investigador o caráter eleitoral da conduta, apta a gerar desequilíbrio no processo de escolha de representantes nas Eleições de 2020. Apesar dessas evidências, cita, no entanto, entre outros julgados do TSE, a decisão na Consulta nº 153169, do Relator Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, Publicação: 28/10/2011; e a decisão do TRE-MT, no Recurso Eleitoral nº 21757, do Relator Des. Rodrigo Roberto Curvo, Publicação: 25/04/2017. Ambas as decisões referem-se ao caráter objetivo da subsunção da conduta vedada na concessão de benefícios pela Administração Pública em período eleitoral, independentemente da prova de caráter eleitoral, promoção pessoal ou potencial lesivo. No tocante ao aspecto subjetivo, do caráter eleitoral da conduta, traz aos autos a doutrina de Edson de Resende Castro, que, ao analisar o permissivo contido no § 10 do artigo 73 da Lei n.º 9.504/97, ensina que, muito

embora possa haver no caso concreto uma situação que permitam as benesses em período eleitoral pela Administração Pública, o uso promocional é vedado. No trecho trazido aos autos: *"A verdade é que, legitimado o socorro da administração nestas situações, a atenção volta-se, isto sim, para a execução do programa, momento em que poderá haver o uso promocional a que se refere o art. 73, inciso IV, já examinado"* (CASTRO, Edson de Resende. *Curso de direito eleitoral*. 10 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, pp. 532/534)" (doc. id. [107033446](#), fl. 10).

Quanto ao abuso de poder político, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL aponta como elementos que o caracterizam o desequilíbrio entre os candidatos provocado por conduta abusiva por parte de agente público que, no casos das vedações do artigo 73, possibilitam a sua presunção de ocorrência em caráter absoluto; e a sua gravidade, nos termos em que não há necessidade de comprovação da potencialidade do ato abusivo em alterar o resultado das eleições, mas a constatação de sua capacidade em afetar a normalidade do pleito. Conclui, afirmando que: *"Os atos praticados pelos investigados são abusivos e aptos a comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito, configurando grave lesão ao processo democrático. Isso porque, a distribuição de benesses fiscais, em pleno período pandêmico, à forte promoção pessoal dos investigados, bem como a ostensiva propaganda que se fez desses atos, com o potencial de atingir um exagerado número de eleitores, colocam os demandados em posição de vantagem em relação aos demais candidatos, comprometendo a normalidade e legitimidade do pleito."* (doc. id. [107033446](#), fl. 12)

ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO reconheceu em alegações finais a pacífica jurisprudência, segundo a qual há litisconsórcio passivo necessário entre os candidatos a Prefeito e a Vice-Prefeito nas ações eleitorais em que se julgam violações da Lei n.º 9.504/97 ou as condutas abusivas da Lei Complementar n.º 64/90. Mas, defende que *"ao apreciar os fatos, o Juiz deverá individualizar a conduta de cada agente"* (doc. id. [107443171](#), fl. 2).

Segundo a investigada, não há liame mínimo entre as condutas ilícitas relatadas nos autos e a conduta da então candidata à Vice-Prefeita, inclusive *"que permita, ao menos, inferir seu conhecimento das condutas perpetradas"* (doc. id. [107443171](#), fl. 2), não havendo nas alegações finais do MPE menção aos atos que a investigada teria praticado. Alega que não há nos atos qualquer indicação de que tenha sido designada para função em que exercesse atos de gestão, sendo indevida qualquer imputação em caráter objetivo. Cita a decisão contida no Ac.-TSE, de 29.5.2018, no AgR-RO n.º 187415, segundo a qual: *"o litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiário e os acusados da prática da conduta vedada exige a inclusão apenas dos verdadeiros responsáveis pela conduta"* (doc. id. [107443171](#), fl. 3). Recorre a doutrina garantista de Afrânio Silva Jardim que, ao se referir ao processo penal, o reconhece como expressão civilizatória autolimitadora do Estado em sua relação com o indivíduo acusado de alguma transgressão da lei, ressaltando o princípio constitucional da presunção de inocência, premissa do devido processo legal; bem como à decisão do Ministro Celso de Mello, que reforça a vedação constitucional de considerar-se alguém culpado antes do trânsito em julgado de sentença condenatória.

Conclui que ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO *"se defende dos fatos expostos na denúncia que sequer consta a sua participação, de modo que (i) não pode ser sentenciado por fato diverso, em atenção à regra de correlação entre acusação e sentença (BADARÓ, Gustavo Henrique. *Processo penal*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 193.), bem como (ii) não pode deixar de se defender em juízo dos fatos que lhe são imputados, por decorrência dos princípios do contraditório e da ampla defesa. (NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de processo penal comentado*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 161.)"*, pois ao não possuir cargo no governo ou não fazer parte da gestão, como foi evidenciado pelos testemunhos, restou comprovado *"a ausência de responsabilidade pelos atos apontados"* (doc. id. [107443171](#), fl. 6).

Lembra, por fim, que seu nome nem é citado nos fatos, ratificando as peças de defesa já referidas neste relatório.

Em suas alegações finais, MARCELO BEZERRA CRIVELLA refuta que a apresentação dos três projetos de lei teria o intuito de gerar benefício eleitoral e tipificaria tal conduta como abuso de poder político e conduta vedada a agente público, rechaçando a linha de argumentação do investigador como *"mera dedução do r. Autor"*, de provocação de *"um ideal imaginário"* a induzir o Juízo à punição dos investigados. (doc. id. [107581235](#), fl. 2) Introdz suas alegações finais sugerindo que a tese autoral transcende a teleologia das normas manejadas nesta AIJE, bem como é contrária à jurisprudência dos Tribunais eleitorais. Alega, em descompasso com a exordial, réplicas e alegações finais, que *"em momento algum demonstrou o nobre Parquet o uso de hipotética propaganda extemporânea e/ou irregular do Sr. Marcelo Crivella"*, associando essa afirmação à ausência de *"promoção de imagem pessoal"* em sua candidatura. (doc. id. [107581235](#), fl. 3).

Ratificando as preliminares já apresentadas em sua defesa, MARCELO BEZERRA CRIVELLA repisa que a ação é inepta, devendo ser extinta sem julgamento do mérito, pela falta dos pressupostos processuais e condições da ação, seja porque carece de causa de pedir, pois não houve a narrativa dos fatos *"de modo pormenorizado, com todas as circunstâncias, descritas de modo preciso, certo e bem individualizado"*; porque a ação carece de interesse de agir pois *"a hipotética prática de propaganda institucional com viés eleitoral sequer existiu, como assim meramente deduziu o investigador, em momento algum foi atestada nos autos"*; porque a ação carece de possibilidade jurídica do pedido, pois não há ilegalidade no ato do então Prefeito ao *"exercer a plena competência funcional participativo-legiferante por meio do legítimo encaminhamento de mensagens da chefia do Executivo ao Poder Legislativo"*; além de não ter observado dentro do prazo legal para proposição da AIJE a correta formação do polo passivo, com a inclusão de ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEIXEIRA DE MACEDO, RICARDO DE AZEVEDO MARTINS e CARLOS ROBERTO ANDRADE GUERRA, que, nas alegações finais do primeiro investigado *"participaram efetiva e diretamente da construção, opinião, elaboração e encaminhamento textual final das proposições objeto dessa ação, data venia, tidas como supostamente 'irregulares' pelo nobre MP Eleitoral"*, uma vez que nas AIJES deve-se observar a regra do litisconsórcio passivo necessário entre os agentes públicos responsáveis pela prática da conduta vedada e os beneficiários da ação ilícita, segundo jurisprudência do TSE. (doc. id. [107581235](#), fl.5 a 12).

Alega que a motivação do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL é a de criminalização da política, uma vez que alega ter havido *"o regular e pleno exercício funcional do Executivo"* (doc. id. [107581235](#), fl.6), pautando-se na afirmação do Ministro Gilmar Mendes de que é necessário *"moderar a sanha caçadora, porque você coloca em jogo o valor do mandato, o valor da manifestação popular"* (doc. id. [107581235](#), fl.7) e caracterizando a atuação do investigador como temerária por não lograr êxito na prova robusta da prática de conduta vedada ou demonstrar *"suposta vantagem que este Investigado teria auferido com as ditas condutas irregulares"* (doc. id. [107581235](#), fl.8).

Ainda no manejo das preliminares, e logo após repetido ao referir-se ao mérito, MARCELO BEZERRA CRIVELLA se opõe ao argumento do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL de que o encaminhamento dos projetos de lei ocorreu sem a participação da Secretaria Municipal de Fazenda e sem conter estimativas de impacto financeiro, expondo a seguinte narrativa: 1) Do depoimento de ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEIXEIRA DE MACEDO extrai-se a conclusão de que a Secretaria Municipal de Fazenda *"elaborou o teor do PL n.º 1993, objeto desta demanda"* (doc. id. [107581235](#), fl.12); 2) Do mesmo depoimento, extrai a conclusão de que *"como CHEFE da pasta da Fazenda Municipal na gestão do ex-prefeito analisou os projetos de lei objeto do processo e juntamente com sua equipe de trabalho - como afirmou em seu depoimento - que consolidava as informações tributárias e fiscais atinentes à sua pasta, como envidas pelos órgãos da Prefeitura e, assim, analisou os três PLS objeto da demanda, tendo reunido sua equipe à época para tal intento e realização funcional"* (doc. id. [107581235](#), fl.13); 3) Apresenta texto juntado pelo autor acerca da transcrição da audiência pública de 11/11/2020 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro como prova da participação direta da Secretaria Municipal de Fazenda na elaboração dos projetos: *"como ratificado no depoimento da Sra. ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEIXEIRA DE MACEDO, então Secretária Municipal de Fazenda, tal servidora e membros de sua equipe trabalharam diretamente na construção das proposições objeto da demanda (PLs 1991; 1992 e 1993), inclusive, com*

o encaminhamento dos 'respectivos impactos' (orçamentário-financeiro)" (doc. id. [107581235](#), fls.13 e 14); 4) Argumenta que o Ofício SMF n.º 749/2020 é prova do "encaminhamento dos 'respectivos impactos' sobre os referidos PLS 1991, 1992 e 1993" (doc. id. [107581235](#), fl.14); e 5) Conclui de sua interpretação sobre os autos do processo que ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEIXEIRA DE MACEDO, RICARDO DE AZVEDO MARTINS (então Sub-secretário de Tributação, Fiscalização e Taxas) e CARLOS ROBERTO ANDRADE GUERRA (Subsecretário de Licenciamento, Fiscalização e Controle Urbano), integrantes da Secretaria Municipal de Fazenda, "participaram efetiva e diretamente da construção, opinião, elaboração e encaminhamento textual final das proposições objeto desta ação" (doc. id. [107581235](#), fls.15/16), razão pela qual reforça a questão já levantada de que deveriam figurar também no polo passivo da presente ação, em atendimento pelo investigador de "todos os requisitos processuais" (doc. id. [107581235](#), fl.16).

MARCELO BEZERRA CRIVELLA repisa o argumento de que o autor litigou de modo temerário, pois não apresentou provas de conduta vedada ou de abuso de poder, de demonstrar qualquer vantagem auferida pelos investigados, além da ausência de fundamentação e da impossibilidade do pedido, referindo-se a tese ministerial como resultado de "mera dedução autoral" (doc. id. [107581235](#), fl.24).

No mérito, MARCELO BEZERRA CRIVELLA pleiteia a improcedência da ação em suas alegações finais, uma vez que entende o conteúdo da exordial como composta de "mera presunção, a exposição de ilações e de deduções" (doc. id. [107581235](#), fl.25), não tendo se desincumbido o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL de descrever o fato com todas as circunstâncias e trazer aos autos evidência fática. O primeiro investigado afirma que sua conduta estava coberta pela "exceção permissiva no art. 73, § 10º da Lei n.º 9.504/97", uma vez que os atos ocorreram no contexto do "momento extraordinário vivenciado na cidade do Rio de Janeiro e em todo mundo: mortal pandemia da COVID-19 e seus efeitos sócio-econômicos catastróficamente aferidos no mundo, inclusive com milhares de mortes. Situação de excepcionalidade normativa e social-econômica-política (...)" (doc. id. [107581235](#), fl.25), além de, voltar a reforçar, não haver evidência de benefício para o então Chefe do Poder Executivo em campanha de reeleição ou que haja indícios de propaganda eleitoral irregular.

No tocante à acusação ministerial de que teria havido promoção pessoal do primeiro investigado em redes sociais, MARCELO BEZERRA CRIVELLA alega que não houve a indicação de "qualquer prova cabal - e mesmo indiciária - de propaganda irregular juntada nos autos ou mesmo de utilização dos plotados PLS 1991; 1992 e 1993 com intento eleitoral, afora, d.m.v.; tendo usado o r. Autor um escopo argumentativo fulcrado em inaceitável MERA DEDUÇÃO", reforçando a linha de defesa segundo a qual o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL persegue "inaceitável criminalização da atividade política" (doc. id. [107581235](#), fl.26), trazendo trecho de decisão atribuída ao Ministro Alexandre de Moraes nos autos do Resp no RE - 0608788- 78.2018.8.19.0000, que critica naquele caso concreto a criminalização da política, pois "não há nada que indique um desvio de finalidade na atividade política; aí, sim, haveria ilicitude" (doc. id. [107581235](#), fl.27).

Contraditando o núcleo da acusação do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, com fundamento no permissivo contido no § 10, do artigo 73, da Lei das Eleições, MARCELO BEZERRA CRIVELLA retoma e aprofunda o argumento de que, com a "indispensável análise das circunstâncias fáticas que impuseram o envio dos projetos de lei" chega-se a conclusão de "inexistente qualquer irregularidade, notadamente de cunho eleitoral" e apresenta todo o quadro fático notório acerca da crise econômica decorrente da crise sanitária causada pela pandemia da Covid-19, trazendo aos autos informações do impacto econômico-financeiro, educacional e para as condições de empregabilidade que motivaram decretações de estado de calamidade pública nas três esferas da Administração Pública. Ressalta também a superveniência da Emenda Constitucional n.º 106/2020 que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, dando destaque para o artigo 3º, que refere-se à facultatividade de não observância de restrições legais às políticas públicas que pudessem acarretar aumento de despesa ou incentivos fiscais que provocassem renúncia de receitas. Afirma, portanto, com a apresentação da íntegra das motivações dos três projetos de lei em questão, que os atos normativos estariam não apenas cobertos pela exceção da lei eleitoral (Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10), como isentos de cobranças como as que o MINISTÉRIO PÚBLICO aduz, relativamente à necessidade de apresentação de documento que demonstrasse os impactos orçamentário-financeiros das propostas. Por fim, faz a defesa doutrinária do poder discricionário da Administração Pública (MEIRELELES, BANDEIRA DE MELO, DI PRIETO e MARÇAL JUSTEN FILHO) para desqualificar a acusação ministerial como "insurreição" ao mérito administrativo das proposições encaminhadas pelo então Prefeito do Rio e candidato à reeleição. Adiciona à sua conclusão a afirmação de que trata-se de "quimera jurídica" a imutabilidade da lei orçamentária em execução, atribuindo esta afirmação ao investigador, fazendo menção à lei e à doutrina sobre o tema, E faz menção ao Parecer n.º 03/2020, da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, "que ressaltou a juridicidade de projetos de lei à época encaminhados pelo Chefe do Poder Executivo" à Câmara Municipal. (doc. id. [107581235](#), fls.28 a 48).

Quanto à questão da "imutabilidade da lei orçamentária em execução", que MARCELO BEZERRA CRIVELLA entende ser tese ministerial a corroborar a ilicitude de sua conduta ao encaminhar os três projetos de lei e, segundo o autor, promover-se eleitoralmente de forma irregular em relação a eles, quanto a esta ideia, o primeiro investigado se estende sobre os depoimentos: a um: de AILTON CARDOSO DA SILVA (Chefe de Gabinete do então Prefeito), para quem "a PGM atestou que não haveria óbice à apresentação dos projetos; que não houve óbice, mas obrigação da divulgação dos projetos" (doc. id. [107581235](#), fl.49); a dois, de CÉSAR AUGUSTO BARBIERO (ex-Secretário de Fazenda do então Prefeito, anterior à ROSEMARY), que disse "que mesmo nos anos eleitorais o PLOA pode ser aperfeiçoado pelo processo legislativo" (doc. id. [107581235](#), fl.50); a três: de ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEIXEIRA DE MACEDO, que declarou "...que o PLOA pode ser aperfeiçoado ou modificado pela Casa Legislativa; que no ano da pandemia, foi atípica a observação dos prazos; que o prazo de aprovação do PLOA foi mitigado; (...) ressaltando que o ano da pandemia foi atípico; (...) que no começo da pandemia foi decretado no Município do Rio de Janeiro estado de calamidade pública; que houve perda de arrecadação da Prefeitura em razão de fechamento de muitos estabelecimentos; que as justificativas para a apresentação dos projetos de lei estão nos próprios projetos;" (doc. id. [107581235](#), fl.50).

Quanto à oposição declarada em depoimento da então Secretária Municipal de Fazenda aos projetos de lei encaminhados à Câmara Municipal, MARCELO BEZERRA CRIVELLA a minimiza como normal, pois "todo Secretário(a) de Fazenda quer evitar qualquer remissão fiscal: isso significa que ele vai ter que trabalhar mais para compensar aquela perda de receita, ou sofrer algum desgaste perante as outras secretarias para cortar despesas na mesma proporção" (doc. id. [107581235](#), fl.51).

Quanto à questão da elaboração do PLOA ocorrer, segundo MARCELO BEZERRA CRIVELLA, entre abril e maio do ano fiscal, "com base na previsão de receitas e despesas do ano anterior e com base em dados econômicos que projetam o futuro", ele destaca que "é absolutamente normal prever um cenário em maio e em novembro a realidade ser completamente diferente", ressaltando mais uma vez a "quimera jurídica" da imutabilidade do PLOA e a excepcionalidade da pandemia no ano de 2020. (doc. id. [107581235](#), fl.52)

Quanto à questão da acusação ministerial de que o primeiro investigado não chegou a apresentar um substitutivo ao PLOA, o investigador apresenta duas contraditas: 1) o PLOA poderia ser ajustado por emenda dos vereadores; 2) inexistente irregularidade na não apresentação do avertado substituto, em face da "Lei Geral de Orçamento Público (Lei 4320/64), a LINDB (art. 22 e outros); a EC n.º 106/2020 e a própria Lei das Eleições" (doc. id. [107581235](#), fl.53)

Quanto à questão de não previsão no PLOA dos impactos orçamentário-financeiros da pandemia no PLOA e à questão temporal da data-limite de apresentação à Câmara Municipal até o dia 30 de setembro do ano anterior ao exercício, conforme artigo 258 da Lei Orgânica, o primeiro investigado alega que tal impacto não era passível de projeção no início do ciclo pandêmico, devido a excepcionalidade da crise vivida em escala global. Ele se defende, ao afirmar que: "Nesse cenário caótico, os indicadores econômicos que se usa

normalmente para projetar os efeitos da economia e, por conseguinte, dos impostos a recolher não se ajustavam à nova realidade." (doc. id. [107581235](#), fl.55)

No corpo de suas alegações finais, MARCELO BEZERRA CRIVELLA faz uso prolífico acerca do permissivo contido na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10, segundo o qual lastreou a apresentação dos projetos no ano de 2020, vigendo estado de calamidade pública nas três esferas da Administração Pública. Ele o alega em suas preliminares e ao longo do debate sobre o mérito. Acusa o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL de desconsiderar a excepcionalidade inerente ao estado de calamidade da Covid-19. Acrescenta que apesar disso, as proposições legislativas em questão "sequer foram apreciadas e aprovadas pela Câmara de Vereadores", o que, afirma o primeiro investigado a partir do depoimento de AILTON CARDOSO DA SILVA, estaria relacionado ao fato de que "nenhum benefício foi auferido". (doc. id. [107581235](#), fl.57) Sobre a divulgação dos projetos, também utiliza o dito pelo aludido depoente, segundo qual "o projeto foi divulgado com fundamento na Carta da República" (doc. id. [107581235](#), fl.58).

Reforça, no seu entender, a necessidade de leitura do artigo 73, § 10, em relação ao inciso IV, ambos da Lei n.º 9.504/97, que, segundo a jurisprudência do TSE em relação a este inciso, trazida aos autos, pontua a necessidade de um especial fim de agir eleitoreiro para caracterização do ilícito, a saber: "*para a configuração da conduta vedada prevista no citado inciso IV do artigo 73 — uso eleitoral de programas de distribuição gratuita de bens de caráter social custeados ou subvencionados pelo poder público — é necessário demonstrar o caráter eleitoreiro ou o uso promocional em favor de candidato, partido ou coligação.*" (Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral n.º 5427532, Acórdão de 18.09.2012, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 196, Data 09.10.2012, Página 17.) (doc. id. [107581235](#), fl.63, o grifo é do investigado).

Defende que a sua conduta estava lastreada no dever constitucional do administrador público de promover "uma atuação proativa, de boa governança e gestão eficiente (artigo 37, CRFB/88), destinada ao afastamento da crise, à preservação do mínimo existencial e da vida humana." (doc. id. [107581235](#), fl.64) e reforça sua defesa no julgamento da ADI n.º 6357, que decidiu pelo afastamento de exigências de dispositivos da LRF durante a crise pandêmica e no exemplo de diversos outros municípios que concederam benefícios fiscais aos seus administrados durante a pandemia. Reforça a razão jurídica da sua conduta nos seguintes termos: "O momento é - e, mais ainda, foi à época dos fatos narrados na inicial - de certa flexibilização da burocracia administrativa, do desapego à legalidade estrita, entendendo a relação circular existente entre o Direito e a realidade, de modo a permitir que os agentes políticos dos poderes das três esferas federativas consigam contornar a grave e inesperada situação." (doc. id. [107581235](#), fl.68).

Para o investigado, a ausência de prova robusta, conforme requer a jurisprudência, é impeditivo para se "ensejar a mais GRAVOSA punição de cunho político-eleitoral, qual seja, a inelegibilidade", bem como aplicação de multas que, para ele, são indevidas. (doc. id. [107581235](#), fl.72, destaque o investigado), não podendo haver condenação com base em alegações autorais "desconexas de sua própria conclusão real" (doc. id. [107581235](#), fl.75) e fundadas em "mera dedução", em "mero achismo".

Ainda no debate sobre o mérito, MARCELO BEZERRA CRIVELLA traz aos autos a doutrina e a jurisprudência acerca da gravidade da conduta vedada e do abuso do poder para a caracterização da sua ilicitude, ressaltando a mudança de paradigma no Tribunal Superior Eleitoral, segundo o qual "deve ser apreciada em função da seriedade e da gravidade da conduta imputada, à vista das particularidades do caso, não devendo tal análise basear-se em eventual número de votos decorrente do abuso, ou mesmo em diferença de votação, embora essa avaliação possa merecer criteriosos exames em cada situação concreta. (...)" (doc. id. [107581235](#), fl.79). Na doutrina de ANNA PAULA MENDES, ao referir-se também à caracterização do abuso de poder, ressalta que ela "sempre deve vir amparada pelo princípio da gravidade da conduta" (doc. id. [107581235](#), fl.85). No entanto, apesar de se fazer referência a esse paradigma interpretativo acerca da gravidade da conduta, a defesa emprega em seu favor argumento dissonante em relação ao referido paradigma doutrinário e jurisprudencial de que "os demandados nem ao menos foram eleitos. Por óbvio, se tais hipotéticos abusos e conduta vedada existisse como idealizado no imaginário do autor da ação, data vênua, os demandados teriam vencido o pleito." (doc. id. [107581235](#), fl.84).

Finalmente, na breve conclusão de suas alegações finais, MARCELO BEZERRA CRIVELLA sustenta que o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL não logrou provar a sua acusação, nos termos da Lei n.º 13.105/2015, artigo 373, inciso I, nem observou o entendimento jurisprudencial acerca dos temas abordados; que a pretensão autoral apresentou "inúmeras inconsistências e irregularidades técnico-argumentativas que integram essa ação", e não foi bem sucedido em apresentar provas robustas.

E conclui em sua peça final, de 90 páginas: "Sem gastarmos rios de tintas, reitera-se: a presente ação escasseia-se de provas robustas - na verdade, ausente de qualquer prova - e, de igual modo, encontra-se carente de indicação objetiva de suposto ato de abuso de poder." (doc. id. [107581235](#), fl.88)

Este é o RELATÓRIO.

Examinados, PASSO A DECIDIR:

Preliminares:

Verifica-se no presente ato a existência e validade de uma relação jurídica processual. A demanda refere-se à violação em tese da Lei n.º 9.504/97 por candidatos nas Eleições Municipais de 2020, o que a torna afetada à competência do Juízo da 23ª ZE-RJ, em razão do disposto na Resolução TRE n.º 1.121/2019, que atribuiu ao juízo a competência para o registro de candidaturas nas eleições de 2020 e para o processamento e julgamento das ações pertinentes. A demanda também está regularmente formulada, com a presença das partes, do pedido, da causa de pedir e de todos os demais requisitos previstos na Lei n.º 13.105/2015, artigo 319.

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL preenche os requisitos legais da Lei Complementar n.º 64/90, artigo 22, para figurar com postulante da presente ação de investigação judicial eleitoral, pois a sua legitimidade é expressa no *caput* do dispositivo mencionado e o seu interesse de agir está definido constitucionalmente por ser defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais (CFRB, artigo 127), atendendo-se ao disposto na Lei n.º 13.105/2015, artigo 17, tal como MARCELO BEZERRA CRIVELLA e ANDRÉA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO preenchem os requisitos para figurarem como investigados, pois foram concorrentes aos cargos de Prefeito e de Vice-Prefeita nas Eleições Municipais de 2020.

As alegações preliminares de ausência de justa causa, viabilidade probatória e ilegalidade em tese, manejadas pelo primeiro investigado, tanto na contestação, quanto nas alegações finais, não são suscetíveis de reconhecimento por este juízo, pois o objeto da demanda proposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL não trata de "propaganda institucional com viés eleitoral ou de mácula à propaganda eleitoral", assim como a eventual apreciação acerca da exceção legal prevista na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10, pretendida em sede preliminar, adiantaria o próprio mérito. Inteligência do novo Código de Processo Civil, no seu artigo 17, acerca da desconsideração da possibilidade jurídica do pedido como condição da ação, adotando-se o entendimento doutrinário que há anos vinculou esta questão à análise do direito material.

A tese defensiva inicial de ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO, abandonada nas alegações finais, funde as fases de apreciação das preliminares e do mérito, ao alegar a inexistência de liame mínimo entre as condutas ilícitas e ela, então candidata à Vice-Prefeita na chapa em que era titular o primeiro investigado, ou mesmo alguma circunstância a permitir a dedução do seu conhecimento acerca das condutas ilícitas, visando deixar evidente a impossibilidade de sua responsabilização. O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, em sua réplica, encerra a questão - reconhecida pela própria investigada em suas alegações finais - de que é legitimada a figurar no polo passivo da presente ação de investigação judicial em razão do litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice na chapa majoritária, conforme previsão legislativa (LC n.º 64/90, artigo 22, inciso XIV, c/c Lei n.º 13.105/2015, artigo 114), jurisprudencial (entre outros: RCED n.º 703-SC, rel. Min. José Delgado/rel. para o acórdão Min. Marco Aurélio Mello (DJ 24.03.2008) e sumular (Súmula TSE n.º 38).

Lei Complementar n.º 64/90, Art. 22: (...)

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; (grifo desta magistrada)

Lei n.º 13.105/2015:

Art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.

"Processo – Relação subjetiva – Litisconsórcio necessário – Chapa – Governador e Vice-Governador – Eleição – Diplomas – Vício abrangente – Devido processo legal. A existência de litisconsórcio necessário – quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes – conduz à citação dos que possam ser alcançados pelo pronunciamento judicial. Ocorrência, na impugnação de diploma, se o vício alegado abrange a situação do titular e do vice" (RCED 703/SC, rel. Min. Marco Aurélio Mello, DJ – Diário de Justiça, Data 24/03/2008, p. 9).

TSE, Súmula 38: Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária.

Ao contrário do entendimento defensivo da segunda investigada, a exigência da formação do litisconsórcio passivo necessário é medida de garantia do devido processo legal, garantidora dos direitos da defesa, pois, como afirma o Ministro Cesar Peluso em seu voto no referido RCED 703/SC, marco jurisprudencial que consolidou o entendimento acerca do tema:

"Se uma pessoa que pode ser atingida pela eficácia da sentença não é chamada a compor o processo e, findo este, é atingida na sua esfera jurídica, ela tem sua situação equiparada à de um objeto, o qual tem sua vontade abstraída pela interpretação, da mesma forma que uma pessoa move uma cadeira sem indagar-lhe sobre sua vontade de se mover ou não. Por analogia, assim acontece com a pessoa que tem seu patrimônio jurídico atingido sem que a ordem jurídica a tenha ouvido. Noutras palavras, a pessoa é reduzida à condição de objeto, não à de sujeito de direito".

Sobre a questão do litisconsórcio passivo necessário, ainda, as alegações finais de MARCELO BEZERRA CRIVELLA inovaram em relação à contestação, suscitando vício na formação do polo passivo, pela ausência de inclusão, dentro do prazo legal, de ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEIXEIRA DE MACEDO, RICARDO DE AZEVEDO MARTINS e CARLOS ROBERTO ANDRADE GUERRA, autoridades públicas que teriam participação efetiva na "construção, opinião, elaboração e encaminhamento textual final" dos projetos de lei que são objeto da presente ação. Como, conforme o primeiro investigado, as AIJEs devem observar a regra do litisconsórcio passivo necessário entre todos os agentes públicos responsáveis pela prática da conduta vedada e todos os beneficiários da ação ilícita, e como não houve a observância da regra dentro do prazo legal, estaria a ação fadada à extinção pela decadência do direito de ajuizá-la.

O investigado fundamenta sua preliminar: primeiro em uma alegação dissonante em relação aos fatos que foram comprovados pela documentação e no depoimento da ex-Secretária Municipal de Fazenda, como adiante me prolongo na análise, e, em segundo lugar, em entendimento do TSE já modificado desde 2018. A exigência de inclusão de servidores que praticaram condutas vedadas ou abuso de poder político que beneficiaram candidatos no polo passivo das AIJEs era dispensável até as eleições de 2014, mas o Tribunal Superior Eleitoral modificou a sua orientação para o pleito de 2016, conforme jurisprudência trazida aos autos por MARCELO BEZERRA CRIVELLA, com a exigência da formação de litisconsórcio passivo necessário entre o candidato-réu beneficiado e os agentes públicos responsáveis por abuso de poder político, por exemplo, como seria a questão dos presentes autos, na proposição da defesa do primeiro investigado. Este entendimento, no entanto, foi alterado em 2018, pois comprometia a efetividade das ações por abuso de poder político.

Assim, o vigente entendimento é o da desnecessidade do litisconsórcio passivo necessário diante da inexistência de disposição em lei e da característica da relação jurídica entre as partes, para a qual não haveria necessidade de decisão única para todos:

"[...] Litisconsórcio passivo necessário entre candidato beneficiário e autor da conduta ilícita. Desnecessidade. Hipótese não abrangida pelo art. 114 do CPC/2015. Afastamento da exigência em AIJE por abuso do poder político. Alteração de jurisprudência. Aplicação prospectiva. Segurança jurídica. 1. A jurisdição eleitoral, considerados os bens jurídicos que se

presta a defender, não pode criar óbice à efetividade da norma eleitoral nem exigir a formação de litisconsórcio sem expressa previsão no ordenamento jurídico. 2. O art. 114 do CPC/2015 prevê a formação do litisconsórcio necessário em apenas duas hipóteses: (a) por disposição de lei; e (b) quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes. 3. Não há, no ordenamento eleitoral, disposição legal que exija a formação de litisconsórcio no polo passivo da AIJE. 4. Inexiste relação jurídica controvertida entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita nas ações de investigação judicial por abuso do poder político. 5. Firma-se a tese no sentido de não ser exigido o litisconsórcio necessário entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita em AIJE por abuso do poder político. 6. A fixação do novo entendimento tem aplicação prospectiva, para as eleições de 2018 e seguintes, por força do princípio da segurança jurídica. [...]” (Ac. de 10.6.2021 no RO-EI nº 060304010, rel. Min. Mauro Campbell Marques.)

Mesmo a divergência levantada pelo Ministro Luís Roberto Barroso não foi no sentido de manter o entendimento anterior, mas de adequá-lo, no sentido de que o litisconsórcio passivo necessário só não seria exigido para agentes públicos subordinados, sem autonomia decisória, cuja participação no ilícito fosse incidental ou irrelevante, o que diante dos depoimentos e das demais provas dos presentes autos parece ser o caso.

É importante ressaltar que mesmo a doutrina não concordava com o entendimento explicitado em 2016. Afirmava, entre outros, José Jairo Gomes:

*“Uma observação: à luz do ordenamento jurídico pátrio, não parece razoável a exigência de litisconsórcio passivo necessário nessa hipótese. Conforme dispõe o artigo 114 do CPC: “O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes”. Ora, para a hipótese em apreço, não há previsão legal de litisconsórcio. Tampouco se pode falar na existência de “relação jurídica controvertida” entre o autor do evento ilícito e os candidatos por este beneficiados. E mais: “a eficácia da sentença” de procedência do pedido prolatada contra o beneficiário do abuso de poder político não depende nem jamais dependeu “da citação de todos que devam ser litisconsortes”, ou seja, da citação do autor do abuso” (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 16ª edição. Rev. atual. e ampl. São Paulo, Atlas, 2020. p. 880)*

Assim, vencidas as preliminares, atenhamo-nos à questão do direito material.

Quanto ao mérito:

A presente ação de investigação judicial eleitoral foi proposta em 15/12/2020 e processada ao longo dos anos de 2021 e 2022, enfrentando dificuldades decorrentes da pandemia de Covid-19, problemas de lotação no cartório responsável pelo seu processamento, dificuldades para suprimento da inércia da segunda investigada em se defender, bem como competindo o seu processamento e julgamento com as urgentes demandas das Eleições Ordinárias de 2022, dificultadas pelos fatos que são notórios. Produzidas as peças pelas partes, entre narrativas e interpretações, documentos e depoimentos, alegações e argumentações, enfim é preciso que se depurem os fatos e o direito a eles pertinente.

Em relação aos fatos e suas circunstâncias, podemos extrair a seguinte cronologia:

No dia 02 de novembro de 2020, a Secretaria Municipal de Fazenda recebeu os projetos do IPTU e de isenção de taxas do então Prefeito do Rio de Janeiro, já elaborados, manifestando-se contrária a eles em razão dos impactos na arrecadação e porque o projeto de lei orçamentária já havia sido enviado à Câmara.

No dia 04 de novembro de 2020, MARCELO BEZERRA CRIVELLA, então Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro e candidato à reeleição, enviou para a Câmara Municipal, três projetos de lei que tratavam da concessão de benefícios tributários. O Projeto de Lei n.º 1991 tinha como objeto a concessão de desconto no IPTU por meio da retomada dos valores praticados em 2018, corrigidos monetariamente. O Projeto de Lei n.º 1992 instituía moratória tributária de débitos de IPTU, bem como parcelamento especial tributário de débitos relativos ao exercício de 2020. O Projeto de Lei n.º 1993 concedia isenção e remissão de taxas administrativas: Taxa de Licença para Estabelecimento, Taxa de Autorização de Publicidade e Taxa de Uso de Área Pública.

Em 06 de novembro de 2020, o Presidente da Câmara dos Vereadores requereu parecer à Procuradoria Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro a respeito da juridicidade dos projetos de lei encaminhados, o que foi atendido no mesmo dia. O parecer afirmava que os projetos não violavam a lei eleitoral:

“No que concerne à observância da legislação eleitoral, os projetos veiculados nas mensagens 183, 184 e 185, possuem relação direta com o combate aos efeitos deletérios da pandemia, ao conceder benefícios fiscais a pessoas jurídicas e moratória e parcelamento aos contribuintes do IPTU. Assim, enquadram-se na exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/97.” (doc. id. [58693053](#), fl. 96)

No mesmo dia 06 de novembro de 2020, o candidato MARCELO BEZERRA CRIVELLA publica em sua página no Facebook uma peça de campanha eleitoral em que atribui à sua gestão o projeto de lei que enviou para a Câmara dos Vereadores explicando como se daria a redução do IPTU para os contribuintes.

Em ato do dia 09 de novembro de 2020, o Presidente da Câmara Municipal de Vereadores despachou acerca dos projetos encaminhados pelo Prefeito, requisitando *“manifestação de ofício do Excelentíssimo Senhor Prefeito para esclarecimento e cumprimento das exigências legais contidas no art. 14 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”* sobre o impacto orçamentário-financeiro das propostas encaminhadas, sobre o detalhamento acerca da renúncia fiscal resultante dos projetos, sobre a situação de equilíbrio das contas públicas diante dos projetos apresentados, e sobre apresentação de substitutivo do PLOA para o exercício de 2021 que contemplasse as alterações tributárias propostas nos projetos. O despacho também solicitou o comparecimento a uma audiência pública da Secretária Municipal de Fazenda e do Coordenador Geral do IPTU para prestação de esclarecimentos acerca das mensagens encaminhadas, a qual seria realizada no dia 11 de novembro de 2020.

No mesmo dia 09 de novembro de 2020, é assinado o Ofício SMF n.º 749/2020, da Secretária Municipal de Fazenda, atendendo ao requisitado pela Câmara de Vereadores, sob a observação de que os dados estariam sendo ainda compilados e que os valores eram *“uma estimativa do que foi possível apurar de imediato”* (doc. id. [58693053](#), fl. 37)

Ainda no dia 09 de novembro de 2020, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL requer da Câmara dos Vereadores cópia integral dos projetos de lei encaminhados, bem como esclarecimento sobre a existência de estudos técnicos realizados pela Prefeitura a embasar as propostas e, também, sobre a existência de previsão de diminuição de IPTU nas leis orçamentárias referentes aos anos de 2020 e 2021. O ofício foi respondido no dia 16/11/2020, com envio das peças que instruem o procedimento preparatório eleitoral n.º 2020.00837457, juntado aos autos.

No dia 11 de novembro de 2020 realiza-se a audiência pública, virtual, sobre o tema, com a presença dos Vereadores, da Secretária Municipal de Fazenda, do Procurador-Geral do Município do Rio de Janeiro, entre outras autoridades da Administração Pública Municipal e seus assessores.

No dia 13 de novembro de 2020 foi atendido o pedido do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL pela Câmara de Vereadores.

Com base nestes fatos e circunstâncias, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL interpretou haver subsunção da conduta de MARCELO BEZERRA CRIVELLA, ao enviar os projetos de lei que concediam benefícios fiscais e isenção de taxas ao tipo contido na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10 (conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais) e também a figura do abuso de poder político., contido na LC n.º 64/90, artigo 22.

Dispõe a LC n.º 64/90:

LC n.º 64/90:

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 subseqüentes 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;

Dispõe a Lei n.º 9.504/97:

Lei n.º 9.504/97:

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;

(...)

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

(...)

§ 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.

Assim, a questão que precisa ser resolvida é a de determinar-se se a conduta do então ocupante do cargo de Prefeito e candidato à reeleição em 2020 pode ser caracterizada como abusiva, ou seja, desviada de sua finalidade que é o atendimento do interesse público, em exorbitância de suas atribuições funcionais, visando interesse particular, que, no caso presente, seria sua promoção eleitoral, em circunstâncias que afetem a isonomia e a normalidade das eleições. Trata-se de uma questão muito fácil de ser analisada em tese, mas dificultosa quando é preciso verificá-la em concreto. Até mesmo pela astúcia de quem perpetra o abuso de poder ou de autoridade, pois consciente da sua ilegitimidade, busca formas de disfarçar a ilicitude da conduta.

O tema está insito ao debate sobre os poderes administrativos. Prerrogativas e poderes são concedidos à Administração Pública, paralelamente à imputação de limitações, como instrumentos para que ela atue em nome do interesse coletivo, perseguindo o bem comum. São poderes-deveres por meio dos quais os órgãos e entidades, bem como os agentes administrativos, executam tarefas e cumprem funções para a concretização dos direitos fundamentais e, assim, a efetivação do bem comum. Os poderes administrativos, portanto, são instrumentos concedidos ao Estado para que, na sua função administrativa, atendam ao interesse público, em benefício da coletividade.

Segundo HELY LOPES MEIRELLES:

"Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade" (MEIRELES, HELY LOPES. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 1993. p. 82-83)

Tais poderes podem ser praticados em observância aos seus limites jurídicos, em conformidade com o direito, ou exercidos para além dos limites estritamente necessários à busca do interesse público, comissiva ou omissivamente, seja por meio da extrapolação da competência definida em lei, seja porque o autor atua em descompasso com o fim público. Neste último caso, trata-se da figura do abuso do poder, que se divide em duas modalidades: exercício de um ato por excesso de poder ou por desvio de finalidade.

A figura do desvio de poder ou de finalidade normalmente está relacionada aos atos discricionários. Como uma consequência desse fato, é muito difícil a obtenção de uma prova efetiva do desvio, pois, como ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *"vem dissimulada sob a aparência da perfeita legalidade"* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34ª ed. Rev. atual. e ampl. São Paulo, Atlas, 2020. p. 149)

Ensina ainda CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DEMELLO sobre o tema do abuso de poder por desvio de finalidade:

"Trata-se, pois, de um vício particularmente censurável, já que se traduz em comportamento soez, insidioso. A autoridade atua embuçada em pretensão interesse público, ocultando dessarte seu malicioso desígnio." (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 24 ed. São Paulo, Malheiros, 2007.)

Atendo a dificuldade de caracterização dessa modalidade de abuso de poder, CARVALHO FILHO sustenta a possibilidade de obtenção da conduta do agente *"os dados indicadores do desvio de finalidade, sobretudo à luz dos objetivos que a inspirou"* (CARVALHO FILHO, idem) e para isso cita monografia de CRETELLA JUNIOR, onde o autor desenvolve o conceito de *"sintomas denunciadores" do desvio de poder, ou seja: "qualquer traço, interno ou externo, direto, indireto ou circunstancial que revele a distorção da vontade do agente público ao editar o ato, praticando-o não por motivo de interesse público, mas por motivo privado"*. (CRETELLA JUNIOR, José. *Anulação do ato administrativo por desvio de poder*, Rio de Janeiro, Forense, 1978.) Tais sintomas denunciadores do desvio de poder podem nos ajudar a verificar se, no caso concreto, houve ou não o abuso de poder político, como o farei adiante.

Em relação aos dispositivos da lei eleitoral indicados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL como fundamento legal para a proposição da presente ação de investigação judicial eleitoral, verifica-se a preocupação do Legislador com os efeitos danosos que o abuso do poder, no caso em tela, em tese, o abuso de poder político, pode ter para afetar a normalidade e legitimidade das eleições, conforme disposição constitucional:

CRFB

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: (...)

§ 9º 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 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.

Assim, a Lei n.º 4.737/65 é clara quando dispõe sobre a censurabilidade de condutas que configurem abuso de poder:

Lei n.º 4.737/65

Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

No Direito Eleitoral, o abuso de poder deve ser coibido e punido para que haja a tutela do processo eleitoral, de forma a impedir que o uso dos poderes, no caso em tela, o poder-dever de iniciativa de lei, sejam exercidos para além dos limites estritamente necessários à busca do interesse público, de forma a concretizar indevida e ilegítima influência no processo eleitoral. Pretende-se proteger a liberdade política fundamental dos eleitores, para que tentativas de manipulação de suas consciências políticas ou indução de suas escolhas em direção a determinados candidatos ou partidos políticos sejam combatidas.

Conforme ensina JOSÉ JAIRO GOMES:

"O abuso de poder é ilícito principalmente porque fere bens e valores fundamentais atinentes à higidez do sistema político-eleitoral democrático, tais como integridade, liberdade, virtude, igualdade, sinceridade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral. Esses bens e valores gozam de proteção constitucional, consoante se vê no artigo 14, §§ 9º e 10, da Lei Maior. No Estado Democrático de Direito, é de importância capital que a representação popular seja genuína, autêntica e, sobretudo, originada de procedimento legítimo. Não basta o mero cumprimento de fórmulas procedimentais, pois a democracia não se resume à realização de eleições, exurgindo a legitimidade do mandato popular sobretudo do respeito àqueles bens e valores." (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 16ª edição. Rev. atual. e ampl. São Paulo, Atlas, 2020. p. 882/3)

De certo que a sociedade brasileira precisará menos de leis eleitorais tuteladoras da liberdade política (um paradoxo) quanto mais esta sociedade exercer a solidariedade cívica para fins de garantia de um mínimo existencial a todos os brasileiros, entre algumas medidas a igualdade no oferecimento de oportunidades de educação e acesso à cultura, imunizantes das estratégias de compra de votos e

de desinformação. No entanto, enquanto não alcançamos um estágio ideal, ao menos as leis eleitorais garantam um mínimo de civilidade inibidora de condutas manipuladoras da vontade.

Como já afirmado, a configuração do abuso de poder político é mais fácil de ser considerada em seus aspectos abstratos do que de forma concreta.

Para tanto, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL em sua exordial destacou algumas circunstâncias que, a seu ver, tornariam ilícita sob a legislação eleitoral a conduta do então Prefeito MARCELO BEZERRA CRIVELLA em enviar projetos de lei que concederiam benefícios fiscais aos contribuintes:

1) Os projetos de lei que tinham como objeto a distribuição de benefícios fiscais por parte da Administração Pública Municipal no ano das Eleições Municipais de 2020 foram enviados ao Poder Legislativo no dia 04/11/2020, posteriormente a data-limite de 30/09/2020 para apresentação do PLOA e a exatos 11 dias antes da realização do 1º turno do pleito, onde o então Prefeito concorria a sua reeleição.

2) As mensagens legislativas enviadas à Câmara dos Vereadores não foram elaboradas seguindo à normalidade profissional, um padrão técnico e com observância à legislação pertinente, como comprovam a ausência inicial das estimativas de impacto financeiro, principalmente aquelas relativas aos efeitos da renúncia fiscal para as contas públicas decorrentes dos benefícios tributários, moratória e parcelamento de débitos e isenção e remissão de taxas; assim como a não iniciativa de revisão do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021, que estava em trâmite na Câmara dos Vereadores.

Em relação a aludida normalidade profissional, foi alegado e está comprovado nos autos que não houve participação da Secretaria Municipal de Fazenda na elaboração original das proposições legislativas. Somente cinco dias após a apresentação dos projetos de lei e mediante requisição da Presidência da Câmara dos Vereadores, no dia 09/11/2020, a Secretaria Municipal de Fazenda apresentou ofício onde expôs, a título precário - "os dados estariam sendo ainda compilados e que os valores eram *'uma estimativa do que foi possível apurar de imediato'*" (doc. id. [58693053](#), fl. 37) -, informações e valores relativos aos impactos orçamentário-financeiros das propostas.

O depoimento de ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEIXEIRA, Secretária Municipal de Fazenda no último ano do Governo de MARCELO BEZERRA CRIVELLA, é límpido ao afirmar literalmente que "*a Secretaria de Fazenda apenas analisou os projetos posteriormente à sua elaboração*" e que o Ofício SMF n.º 749/2020, que contém as estimativas de impacto orçamentário-financeiro dos projetos e o qual é mencionado pelo investigado para alegar que houve participação da SMF na elaboração deles, que tal documento foi encaminhado "*por determinação do Prefeito, e em atendimento a uma solicitação da Câmara*" (doc. id. [58693053](#), p.35/37). Logo, o argumento do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL de que as circunstâncias de envio dos projetos de lei não atenderam à normalidade profissional, a um padrão técnico e com observância à legislação pertinente se sustentam nas provas apresentadas.

3) A divulgação dos projetos de lei foi ampla nos meios de comunicação, conforme comprovou o autor, trazendo aos autos na exordial, nas demais peças de debate e nas alegações finais, *links* de notícias sobre o assunto, pertencentes à imprensa tradicional, colocando o então candidato à reeleição em evidência durante a reta final da campanha eleitoral.

4) MARCELO BEZERRA CRIVELLA fez uso promocional em favor de sua candidatura e da candidatura de ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO dos benefícios fiscais objeto de uma das proposições legislativas, ao atribuir à sua gestão as reduções que ocorreriam no IPTU, em razão do envio dos projetos de lei à Câmara, através de propaganda eleitoral da sua chapa concorrente aos cargos de Prefeito e de Vice-Prefeita do Rio de Janeiro nas eleições de 2020. O elemento de hiperímia (link: <https://www.facebook.com/marcelocrivella/videos/redu%C3%A7%C3%A3o-do-iptu/480238022917018/>) comprova a divulgação no Facebook no dia 06/11/2020, dois dias após o envio dos projetos à sede do Poder Legislativo Municipal. Comprova, também, o caráter meramente eleitoral da peça de propaganda, porque este é sua característica essencial, a despeito de suposto caráter informativo que se deprenderia do conteúdo do texto que, no entanto, não menciona a mera condição de proposta do ato legislativo que pretendia a redução do IPTU.

As circunstâncias de ordem temporal (a apresentação dos projetos de lei a 11 dias do 1º turno das eleições), de ordem técnico-profissional (ausência de estudos de impacto financeiro para as contas públicas e substitutivo do PLOA), de ordem factual (o debate sobre as propostas tomou os meios de comunicação na semana que antecedeu o 1º turno, a despeito de não terem prosperado) e, finalmente, de ordem subjetiva (a redução do IPTU foi empregada para fins de promoção eleitoral) foram objeto de oposição do investigado. A tese defensiva desqualifica o quadro das circunstâncias apresentado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, no entanto, como uma narrativa meramente imaginada dos fatos pelo autor, com motivações de criminalização da política e atitude temerária.

Não parece a esta Magistrada justo que o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL seja acusado nos presentes autos de imaginar a ilicitude da conduta de MARCELO BEZERRA CRIVELLA com base em afirmações retóricas da defesa e na apresentação de um quadro cognitivo dissonante em relação à cronologia dos fatos em vez de argumentação jurídica que se atrele ao conjunto de ideias e provas trazidas aos autos. É acertada a crítica de que a atividade jurisdicional foi e tem sido ainda acometida de indevidas paixões políticas que, como expresso no pensamento do Ministro Gilmar Mendes, põe em risco o princípio da soberania popular e viola o da separação dos Poderes. No entanto, no caso em análise, os fatos e os fundamentos de direito parecem a esta Magistrada operados de forma objetiva pelo autor da presente AIJE, atendo-se à sua missão institucional.

O fenômeno jurídico não está isento de influências de outros fenômenos. Parece ser mais próximo da realidade uma relação entre o direito e demais dimensões de significação na sociedade em caráter de rede e rizomática, como em todos os campos de produção de conhecimento. Ao contrário do dogma da neutralidade na prestação jurisprudencial de que já nos alertava LUIS ALBERTO WARAT, as concepções jurídicas, e, dentre elas as decisões, se constroem não estritamente a partir de aplicação de uma técnica jurídica pura e sem conexões com outras esferas da vida. O que se impõe aos juristas em geral (advogados, promotores, defensores, juízes, entre outros operadores), no entanto, é a honestidade de se orientar pelo interesse público, cujo referencial situa-se, entre outros na Constituição e nos valores que a fundamentam, e não em interesses pessoais, de estamentos ou de corporações. A criminalização da política e a politização deletéria da juridicidade é decorrência desse desvio dos nossos valores constitucionais, não vislumbrado na atuação dos MPE nos presentes autos.

Em sua contestação, MARCELO BEZERRA CRIVELLA centra a sua defesa na regularidade da sua conduta em apresentar os três projetos de lei que concediam benefícios fiscais à Câmara Municipal e também na sua legalidade, diante da Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10. Afirma que tinha o poder-dever de apresentar as proposições para combate aos efeitos da pandemia sobre a população carioca; que tanto o Município, o Estado e a União haviam decretado estado de calamidade pública no âmbito de suas circunscrições; que não apenas a legislação eleitoral, mas também os efeitos *erga omnes* da decisão na ADI n.º 6357 e a EC n.º 106/2020 resguardam a legalidade das circunstâncias excepcionais de envio dos projetos à sede do parlamento municipal sem observância dos requisitos exigidos pela legislação.

1) Em relação ao poder-dever de apresentar os projetos de lei para enfrentamento da crise que se abateu sobre o mundo em geral e sobre o Município do Rio de Janeiro em particular, MARCELO BEZERRA CRIVELLA destaca as justificativas das mensagens encaminhadas à Câmara Municipal como prova da afetação dos projetos de lei ao combate dos efeitos da pandemia.

No conteúdo destas justificativas, foi destacada a finalidade dos projetos de lei no sentido de atendimento do interesse público, definindo como objetivos das medidas adotadas o *"bem da coletividade"* e a contenção da propagação da pandemia. Para tanto, o texto das justificativas prossegue, exigem-se do chefe do Executivo *"iniciativas urgentes, destinadas a manter o fôlego dos contribuintes e, simultaneamente, manter um fluxo razoável de recursos ao Erário no futuro próximo, ou seja, de modo a possibilitar o enfrentamento de despesas extraordinárias com a defesa da saúde da população carioca contra a COVID-19."* (trecho da justificativa do Projeto de Lei n.º 1991/2020 - doc. id. 87070748, p.14)

2) A decretação de estado de calamidade pública pelas três esferas de Administração Pública garantiam à MARCELO BEZERRA CRIVELLA o permissivo para conceder benesses de ordem fiscal e tributária aos contribuintes do Município do Rio de Janeiro em ano eleitoral e, em adição, as modificações na Constituição e a jurisprudência do STF lastream o envio dos projetos de lei à Câmara dos Vereadores.

A pandemia da Covid-19 foi, como bem caracterizou o investigado, uma das piores catástrofes sofridas pela humanidade nos anos recentes. Todos fomos afetados por ela, se por certo aqueles que integravam os chamados "grupos de risco", sobretudo e mais ainda os vulneráveis do ponto de vista econômico e social. O investigado trouxe um farto quadro da situação de crise sanitária, econômica, educacional e social, que foi agravado por posicionamentos políticos negacionistas e extremistas característicos da necropolítica. Não sem razão foram decretados estados de calamidade pública no Estado do Rio (Decreto Estadual n.º 46.973, de 16 de março de 2020), no Município do Rio de Janeiro (Decreto Rio n.º 47355, de 08 de abril de 2020.) e no país (Decreto Legislativo n.º 06/2020).

O estado de calamidade pública era definido no Decreto n.º 7.257/2010 (atualmente revogado pelo Decreto n.º 11.219/2022, que regula artigos da Lei n.º 12.340/2010), como *"situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;"* (Art. 2º, IV) e, conforme a legislação, possibilita a transferência de recursos da União a órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e Municípios para fazer frente a ela.

3) A calamidade pública é elencada como uma das exceções que permitem a conduta vedada em anos eleitorais constante da Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10; e esta situação de desastre também levou a flexibilização das normas fiscais e orçamentárias.

Em anos eleitorais, a regra é a da vedação da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública. No entanto, em caso de calamidade pública (e também de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior), benesses, como a redução do IPTU, moratória e parcelamento de débitos e isenção de taxas pretendidas nos projetos de lei enviados por MARCELO BEZERRA CRIVELLA ao legislativo municipal, estariam livres da proibição.

Ao suscitar o julgamento da ADI n.º 6357, MARCELO BEZERRA CRIVELLA refere-se à ação ajuizada pelo então Presidente da República com o fim de afastamento de exigências da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n.º 13.898/2020) em razão da criação e da expansão de programas de prevenção ao coronavírus e de proteção da população vulnerável à pandemia. No julgamento da ação, que foi extinta por perda superveniente do interesse de agir, em razão da promulgação da EC n.º 106/2020, a ementa deixou claro que a situação de pandemia provocada pelo SARS-Cov-19 representou *"uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada"*, levando a uma flexibilização das normas fiscais e de execução orçamentária.

EMENTA: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTS. 14, 16, 17 e 24. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO/2020). ART. 114, CAPUT, E PARÁGRAFO 14. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. CRIAÇÃO E EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União.

2. No entanto, existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF.

3. O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada.

4. O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada. 5. Medida cautelar referendada.

6. O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa.

7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes.

(ADI 6357 MC-REF / DF - Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES - Plenário: 13/05/2020)

Conforme consta no acórdão acima, o artigo 3º da EC n.º 106/2020 dispôs sobre uma autorização genérica para flexibilização das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre elas a apresentação dos estudos de impacto orçamentário-financeiro naquelas medidas das quais decorrer renúncia de receita, que foi suscitada como uma circunstância a indicar a ilicitude da conduta de MARCELO BEZERRA CRIVELLA ao enviar o projetos de lei em tela pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL.

EC N.º 106/2020

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Assim, tanto pelo permissivo da lei eleitoral, quanto pela EC n.º 106/2020, não houve óbice jurídico, do ponto de vista da estrita legalidade, quando da apresentação das proposições legislativas que concederiam redução de imposto, moratória e parcelamento de débitos e isenção e remissão de taxas aos contribuintes em ano eleitoral, conforme a segunda linha de defesa do primeiro investigado. Ele ainda demonstra que outras administrações municipais também concederam benefícios fiscais aos seus contribuintes em razão da pandemia, como Belo Horizonte, Niterói e São Paulo, não tendo sido esta uma iniciativa exclusiva da Administração Municipal Carioca.

MARCELO BEZERRA CRIVELLA lembra ainda em sua defesa o Parecer n.º 03/2020, da Procuradoria Geral da Câmara Municipal, que reconhece a legalidade das proposições frente à exceção prevista na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10.

4) Apesar do primeiro investigado suscitar em sua defesa os normativos permissivos da distribuição gratuita de bens, valores e benefícios em anos eleitorais em decorrência da situação anormal da calamidade pública, bem como os normativos flexibilizadores das regras orçamentárias e fiscais, ele alega que a acusação de ausência de estudos sobre os impactos financeiros das medidas que resultariam em renúncia fiscal não procede, em vista do Ofício SMF n.º 749/2020, juntado aos autos. Ele sustenta essa afirmação em sua tréplica ao MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL e em suas alegações finais.

5) Em suas alegações finais, MARCELO BEZERRA CRIVELLA debruça-se sobre o depoimento de ROSEMARY DE AZEVEDO CARVALHO TEXEIRA DE MACEDO para extrair uma cronologia dos eventos diversa da exposta por esta Magistrada na introdução da apreciação do mérito desta sentença. Para o primeiro investigado, a prova dos autos demonstra que a Secretaria Municipal de Fazenda e as autoridades ligadas a ela "*participaram efetiva e diretamente da construção, opinião, elaboração e encaminhamento textual final das proposições objeto desta ação*" (doc. id. [107581235](#), fls.15/16). Faz esta afirmação apesar de constar do depoimento da então Secretária Municipal de Fazenda no último ano do Governo do primeiro investigado, explicitamente, a declaração de que "*a Secretaria de Fazenda apenas analisou os projetos posteriormente à sua elaboração*".

6) Outra inovação na linha de defesa do primeiro investigado em alegações finais é a de que não houve prova cabal de promoção pessoal para fins eleitorais nas redes sociais, nem mesmo indiciária.

7) Para MARCELO BEZERRA CRIVELLA houve ignorância do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL acerca do processo legislativo relativo ao trâmite da lei orçamentária anual, principalmente sobre questões relacionadas à sua possibilidade de aperfeiçoamento na Casa Legislativa ("quimera da imutabilidade da lei orçamentária") e sobre a publicidade dos projetos; que faltaram provas robustas do abuso de poder político; que o MPE litigou de modo temerário; que os projetos não foram aprovados, logo não houve qualquer benefício auferido aos contribuintes; que o fato de que os demandados não foram eleitos demonstra que não houve lesão à hígidez da campanha ou promoção de desequilíbrio da conduta, nem caracterizaria a gravidade da conduta.

Compulsados os autos e apreciados os argumentos do autor e dos investigados, não parece a esta Magistrada que MARCELO BEZERRA CRIVELLA tenha afastado a figura do desvio de finalidade de sua conduta, a caracterizar o abuso de poder político no caso.

Vejamos cada ponto levantado pelo primeiro investigado em sua defesa:

Os projetos de lei, em suas justificativas, atrelam os atos ao combate aos efeitos prejudiciais da pandemia em relação aos contribuintes, o que foi reconhecido inclusive pela Procuradoria da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Não bastam, todavia e por certo, apenas palavras que a título formal afetem um ato do poder público ao interesse da coletividade, como os textos das justificativas das mensagens legislativas enviadas, para que ele de fato atenda ao bem comum. O ato em tela encontra-se viciado pela simulação, onde declarou-se um escopo compreendido dentro da legalidade, mas a vontade foi dirigida a realização de outro interesse, qual seja, o da promoção eleitoral.

A simulação depreende-se das circunstâncias que envolvem o ato, conforme suscitado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEIOTRAL: o momento inusitado escolhido para o envio das mensagens, a percepção clara de ausência de que as propostas tenham seguindo a um padrão profissional de elaboração e o uso eleitoral que se fez da proposta de redução do IPTU na campanha eleitoral. Esses elementos se somam à consideração de um outro fator, de caráter pessoal ao primeiro investigado: a experiência político-administrativa antecedente do então Prefeito. As circunstâncias que envolvem o envio das propostas legislativas demonstram que o benefício aos contribuintes era meramente acessório, sendo principal o interesse de explorar o fato de forma puramente eleitoral. Não se concebe, sob o ponto de vista da razoabilidade, que um administrador experiente como MARCELO BEZERRA CRIVELLA, que exerceu o cargo de Senador da República por várias legislaturas, supusesse que três projetos de lei que implicavam renúncia fiscal fossem considerados pelo Legislativo Municipal faltando dois meses para o fim da legislatura.

A própria defesa trouxe aos autos para reflexão que para a configuração das condutas vedadas relacionadas aos dispositivos da Lei n.º 9.504/97, artigo 73, inciso IV e § 10, é preciso demonstrar o caráter eleitoral da distribuição de benesses pela Administração Pública, revelando-se "*um especial fim de agir consistente em promover politicamente determinado partido/coligação*" (doc. id. [87070748](#), p.21). Ora, as proposições legislativas foram encaminhadas não em março ou abril do ano de 2020, nem mesmo no primeiro semestre, nem ainda no início do segundo semestre, mas faltando dois meses para o fim da legislatura. A alegação de urgência presente nas justificativas não é conforme às expectativas razoáveis em relação à celeridade de atuação do poder público diante de uma emergência sanitária constatada no primeiro trimestre de 2020. Conheciam-se os efeitos desastrosos da pandemia, inclusive no mundo, desde o início de 2020, mas o então Prefeito encaminhou as mensagens sob a rubrica de urgência após 8 meses da decretação de calamidade pública na cidade e somente a 11 dias do 1º turno das eleições, no qual concorria à sua reeleição. Dois dias depois do envio dos projetos de lei, de forma bastante rápida, em contraste com a presteza que se esperava em relação às medidas de combate aos prejuízos da pandemia, já havia o uso promocional do envio dos projetos na campanha eleitoral do então candidato à reeleição, o que comprova o referido "especial fim de agir" eleitoral.

Note-se que o primeiro investigado minimiza esta questão temporal, porque "*é absolutamente normal prever um cenário em maio e em novembro a realidade ser completamente diferente*". No entanto, o que causa mais espanto é a confusão que a defesa faz da divulgação dos projetos por meio de propaganda eleitoral se divulgação institucional fosse dos atos da Administração Pública. Ela cita, para tanto, afirmação de AILTON CARDOSO DA SILVA segundo o qual a Procuradoria do Município não via óbice na divulgação dos

projetos, "mas obrigação da divulgação dos projetos", ou, ainda, que, diante da peça publicitária, "o projeto foi divulgado com fundamento na Carta da República" (doc. id. [107581235](#), fl.58).

É essa questão temporal também que põe por terra um dos argumentos de MARCELO BEZERRA CRIVELLA, segundo o qual a Prefeitura do Rio de Janeiro não foi a única a promover iniciativas legislativas no ano eleitoral que concediam benefícios de ordem tributária ou fiscal que impactassem em renúncia de despesas. Outras administrações municipais concederam essas benesses no ano eleitoral de 2020, como Belo Horizonte, Niterói e São Paulo. Entretanto, o primeiro investigado não se deu conta justamente das datas em que os normativos utilizados como exemplo foram publicados, dando razão ao caráter inusitado do momento da prática do ato que está sendo apreciado.

O Decreto n.º 17.308/2020, que dispõe sobre medidas excepcionais de diferimento tributário para a redução dos impactos sobre a atividade econômica do Município causados pelas ações de contenção da pandemia ocasionada pelo COVID-19, no Município de Belo Horizonte, MG, é de 19/03/2020.

A Resolução SMF n.º 44/2020, que altera as datas de vencimento para pagamento do ISS referentes ao ano calendário 2020, fixadas na tabela II do Anexo II da Resolução 38/SMF/2019, e suspende prazos processuais por 15 dias, no Município de Niterói, é de 31/03/2020.

A Lei n.º 17.324/2020, que institui a política de desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta em São Paulo, é de 18 de março de 2020. O Decreto n.º 59.293/2020, que declara de utilidade pública a Associação Beneficente Comunitária Therezinha de Jesus, é de 20 de março de 2020. E o Decreto n.º 59.326/2020, que estabelece medidas para redução do impacto social e econômico decorrente das providências de restrição adotadas para o enfrentamento da pandemia ocasionada pelo coronavírus, é de 2 de abril de 2020.

Enfim, todas as proposições normativas apresentadas como exemplos datam do primeiro quadrimestre de 2020, enquanto os projetos de lei enviados à Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro datam do início de novembro. A COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia em 11/03/2020. E os atos dos governos citados foram produzidos em resposta a ela. As proposições normativas citadas foram aprovadas e produziram efeito, enquanto as mensagens legislativas foram questionadas e foram retiradas de pauta, não porque eram desnecessárias aos contribuintes, mas porque eram inoportunas sob o ponto de vista da sua exequibilidade.

Em reforço ao que haveria de simulação na conduta do então Prefeito e também a essa tese da impropriedade da apresentação das propostas em novembro de 2020, no mês em que se realizariam as Eleições Municipais, temos que as considerações ministeriais, provadas pelo depoimento da então Secretária Municipal de Fazenda, sobre a ausência de participação dela e do seu corpo profissional na elaboração dos projetos, atestada pela ausência dos estudos acerca do impacto financeiro e orçamentário nas contas públicas relacionados à renúncia fiscal, não são úteis a um juízo de reprovação da conduta em apreciação menos no sentido de que elas indicam a não observância das normas legais, mas sim de que elas indicam a ausência de uma elaboração profissional realmente visando o benefício dos contribuintes. Ou seja, não é a inobservância da legislação fiscal, em si, o indicativo do desvio de finalidade do ato, uma vez que tais normas foram até flexibilizadas em razão da pandemia, como apontado pela defesa. A inobservância delas indica que não houve observância de um rito técnico-profissional, de envolvimento dos setores da Prefeitura que são responsáveis por tais temas, e que tais benesses pensadas para os contribuintes partiram não de um juízo de comprometimento do então Prefeito com os munícipes cariocas, mas de comprometimento com a sua campanha eleitoral.

E tal entendimento não pode ser tomado por criminalização da política, mas de correção da iniciativa legislativa do chefe do executivo municipal que não se pautou pelo interesse público. Conforme o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes trazido aos autos pela própria defesa no Resp no RE - 0608788- 78.2018.8.19. é preciso que haja um indicativo do desvio de finalidade na atividade política para que possa verificar-se a ilicitude de um ato. Não temos nos presentes autos apenas um indicativo, mas três: momento inusitado de apresentação dos projetos, clara ausência de observância de um rito profissional na elaboração das propostas, uso promocional de caráter eleitoral do ato.

Há também uma verificável contradição de gestão do primeiro investigado quando à frente da Prefeitura do Rio, pois a sua disposição em novembro de 2020 de apresentar medidas de combate à crise decorrente da pandemia não é coerente com sua atitude anterior de opôr-se ou apresentar dificuldades a proposições legislativas semelhantes anteriores, inclusive no auge da pandemia. O desvio de finalidade vislumbrado na apresentação das propostas legislativas pode ser avaliado também a partir da apreciação do despacho do Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (doc. id. [58693053](#), p.37/39). No despacho às mensagens do executivo, de 09/11/2020, o Presidente da Câmara informa que a discussão em torno da redução do IPTU é objeto de debates há dois anos e que, embora apresentado um novo texto do IPTU em 2017, e demonstradas por técnicos da SMF que a revisão de valores não resultaria em impactos agressivos aos contribuintes, o reajuste do IPTU em 2018 significou aumentos abusivos em várias áreas da cidade. O Presidente, então, elenca seis projetos de lei (um de 2017, dois de 2019 e três de 2020) que tramitam na Casa Legislativa acerca da redução de IPTU.

Prossegue o Presidente ao afirmar que a Câmara Municipal aprovou leis de iniciativa própria, revogando aumentos, mas que tiveram seu trâmite judicializado pelo Executivo. Que, mesmo no auge da pandemia, não houve nova proposta do Executivo com valores recalculados. E que uma proposta de cancelamento de Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo aos imóveis isentos de IPTU também foi judicializada pelo Executivo.

Desconsideradas as disputas próprias e normais das correntes políticas no interior de qualquer parlamento, os comentários, no entanto, em um documento oficial da Câmara dos Vereadores revelam fatos que corroboram que o então Prefeito ficou-se inerte diante da discussão acerca da redução de IPTU durante a sua gestão, inclusive levando as questões para a esfera judicial, mesmo durante o auge da pandemia. É de se estranhar, portanto, que diante desse comportamento progressivo, o então Prefeito tenha decidido encaminhar as propostas com benefícios fiscais, entre eles a de redução do IPTU, no dia 04/11/2020, a dois meses do fim da legislatura e a onze dias de realização do 1º turno das eleições.

Para a caracterização do abuso do poder político, faz-se necessária a demonstração de que o agente haja perpetrado condutas graves, em que se evidencia que a máquina pública deixa de atender ao interesse público para servir ao seu interesse eleitoral. Ora, esse comportamento díssono do gestor municipal, diante das circunstâncias do caso concreto, revela a contradição da conduta do então Prefeito durante toda a sua gestão e a iniciativa de novembro de 2020, em plena reta final da sua campanha eleitoral para a reeleição.

A calamidade pública declarada em todas as esferas governamentais, a exceção da norma eleitoral e os normativos flexibilizadores da legislação fiscal e orçamentária são garantidores das condutas lícitas, que não utilizam tais instrumentos como subterfúgio para o atendimento de objetivos particulares, no caso, eleitorais. Eles são manejadas pela defesa, no entanto, sob o aspecto puramente formal, que tenta argumentar que, por estar o ato subsumido à legalidade estrita, por isso ele estaria eivado de juridicidade. No entanto, já é bem difundido na cultura jurídica pátria que uma coisa é afirmar que um ato é legal; outra, completamente distinta, é reconhecê-lo como conforme o direito.

Sob ainda o aspecto temporal, atente-se para a data da publicação da EC n.º 106/2020, em 08/05/2020, e para a data do acórdão proferido na ADI 6357, de 13/05/2020. Esse é um detalhe importante que corrobora o conjunto das circunstâncias de apresentação dos projetos de lei. A flexibilização da legislação orçamentária e fiscal foi reconhecida em maio, mas a urgência de apresentar-se os projetos de lei em socorro dos administrados só foi reconhecida cinco meses depois pelo então Prefeito e candidato à reeleição, em propostas, ressalte-se mais uma vez, não parecem ter nascido de um processo profissional maduro.

Sob o aspecto da juridicidade, para além da consideração da pura legalidade do ato ou sua tão-somente subsunção legal, ressalte-se trecho do voto do Ministro LUIZ FUX na ADI 6357, que alerta para a necessidade de afetação dos atos fiscais e orçamentários flexibilizados à transparência e a medidas anticorrupção:

"Ressalte-se, por fim, que atender a necessidades públicas imprevistas, urgentes e relevantes não importa em agir de forma fiscalmente irresponsável, comprometendo a boa gestão e a transparência dos gastos públicos. Na decisão concessiva de medida cautelar proferida nestes autos, o Ministro Relator Alexandre de Moraes bem ressaltou a necessidade de a Administração comprovar que os recursos foram, de fato, destinados ao combate da pandemia. Mesmo no contexto grave e emergencial, é preciso ter um olhar atento sobre a aplicação dos recursos, que deve ser correta, responsável, transparente e fiel ao combate à pandemia. A flexibilização de regras fiscais não significa salvo-conduto ou cheque em branco para despesas desproporcionais ou improbas" (ADI 6357 MC-REF / DF - Voto do Ministro Luiz Fux)

Ele está se referindo ao item 9 da decisão monocrática do Ministro ALEXANDRE DE MORAES que concedeu a medida cautelar requerida, transcrito a seguir (grifos desta Magistrada):

*"9. O atendimento de necessidades públicas imprevistas, urgentes e relevantes não importa, todavia, em agir de forma fiscalmente irresponsável, comprometendo a boa gestão e a transparência dos gastos públicos. **Mesmo no contexto grave e emergencial, é preciso ter um olhar atento sobre a aplicação dos recursos, que deve ser correta, responsável, transparente e fiel ao combate à pandemia.** Os órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público devem redobrar a vigilância e estar atentos a denúncias de irregularidades e desvio de recursos, visto que a pandemia não deve permitir o surgimento de um "Estado de exceção fiscal casuístico e desvigiado". **A flexibilização de regras fiscais não significa salvo-conduto ou cheque em branco para despesas desproporcionais ou improbas.**"*

A fidelidade ao combate à pandemia e a probidade das despesas (ou renúncias fiscais) são chaves conceituais para que possamos pesquisar os "sintomas denunciadores" do desvio de poder de que nos fala CRETILLA JUNIOR e já tratado anteriormente. As circunstâncias que temos até agora abordado revelam traços que evidenciam a distorção do primeiro investigado ao enviar os projetos de lei para a Câmara, demonstrando que ele o praticou visando primariamente ao motivo de promoção para fins eleitorais. O abuso do poder político ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando assim a normalidade e a legitimidade das eleições e é o que se observa nos presentes autos.

A flexibilização das regras fiscais está lastreada nos princípios da fidelidade ao combate à pandemia e à probidade das despesas. Esta Magistrada, é importante deixar ressaltado, não está se referindo ao mérito administrativo das propostas legislativas em seus aspectos formais: está escrito ali que as propostas visam o combate aos efeitos deletérios da pandemia, visando o bem dos administrados. Esta Magistrada está se referindo aos elementos materiais que envolvem o envio da proposta, sobretudo seu envio próximo às eleições e sua exploração eleitoral pelo primeiro investigado, como caracterizadores da sua ilicitude.

Sobre esta ilicitude flagrante na peça de propaganda eleitoral trazida aos autos, repise-se a doutrina de EDSON DE RESENDE DE CASTRO, referida no relatório desta sentença, para quem muito embora possa até haver no caso concreto uma situação que permitam as benesses em período eleitoral pela Administração Pública, o uso promocional é vedado:

"A verdade é que, legitimado o socorro da administração nestas situações, a atenção volta-se, isto sim, para a execução do programa, momento em que poderá haver o uso promocional a que se refere o art. 73, inciso IV, já examinado" (CASTRO, Edson de Resende. Curso de direito eleitoral. 10 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, pp. 532/534)"

Igualmente, em outra seara, é também indiferente para a configuração do abuso do poder político ou de autoridade a hipótese de não ter havido benefício efetivo aos contribuintes, pois as propostas legislativas não prosperaram, sendo tiradas de pauta, conforme alegado por MARCELO BEZERRA CRIVELLA, sustentado no depoimento de AILTON CARDOSO DA SILVA. A jurisprudência já enfrentou a questão (grifo desta magistrada):

"[...] Prefeito e vice-prefeito (segundos colocados). Ação de investigação judicial eleitoral. Abuso de poder de autoridade. Configuração. Gravidade demonstrada. [...] 2. O abuso de poder de autoridade é incontroverso, haja vista reunião realizada pela Prefeitura de Congonhas em 3.8.2012, para cadastro de trezentas e quarenta e uma famílias, visando aquisição de lotes urbanos a preço módico ou mesmo sua doação, mediante programa cujo orçamento implementou-se apenas no ano do pleito, e, de outra parte, distribuição de tabloide noticiando feitos da administração, dentre os quais projeto de terreno popular. 3. Conforme assentado pelo TRE/PR, o cadastramento gerou em considerável número de famílias expectativa de adquirir imóvel a preço simbólico, em município com menos de sete mil eleitores, o que demonstra gravidade da conduta praticada pelos agravantes, candidatos à reeleição. 4. Em se tratando de abuso de poder, examina-se a gravidade da conduta, e não sua potencialidade para interferir no resultado da eleição, a teor do art. 22, XVI, da LC nº 64/90 e da jurisprudência desta Corte. 5. O afastamento da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, por ausência de efetiva distribuição de bens, não impede que os fatos sejam apurados sob ótica de abuso de poder. Precedente. [...] (Ac. de 18.12.2015 no AgR-REspe nº 37740, rel. Min. Herman Benjamin.)

Outro sintoma denunciador do abuso do poder, como já foi mencionado, é a não participação da Secretaria Municipal de Fazenda na elaboração dos projetos de lei. Conforme exposto em seu depoimento, ao tomar ciência das propostas legislativas, por razões

técnicas e sem ter havido considerações dos aspectos sociais das propostas, a Secretaria Municipal de Fazenda opôs-se as iniciativas do Prefeito de conceder redução de IPTU, moratória e parcelamento de débitos e isenção e remissão de taxas.

Não se está discutindo a ausência inicial dos estudos de impacto orçamentário exigido pela Lei Orçamentária Anual, indiferente eleitoral no caso em concreto já exaustivamente esclarecido anteriormente pela flexibilização normativa promovida pela EC n.º 106/2020. Indiferente também a oposição do corpo técnico-profissional às propostas, como apontou o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL e minimizado pela defesa. Na mesma toada, sem utilidade para discussão em tela todo o extenso debate desenvolvido pela defesa do primeiro investigado em torno da suposta querela de que o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL teria defendido a imutabilidade da lei orçamentária, desconhecendo a dinâmica do processo legislativo de apreciação do PLOA.

Mais uma vez, tais circunstâncias apenas servem para apontar mais um sintoma denunciador do desvio de finalidade, desta vez sob a ótica do poder discricionário do Chefe do Executivo em sua competência legislativa. Assim, nessa toada, todo administrador público estará sempre subordinado à lei que determina se a atuação administrativa será vinculada ou discricionária. No exercício do poder discricionário, a lei vai prever uma margem de opções, atribuindo ao administrador o encargo de identificar no caso concreto a atuação que será mais adequada ao fim público. Todavia, a discricionariedade não pode ser confundida com arbitrariedade, que define-se como a atuação fora dos limites da lei.

Ensina MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

"(...) a atuação é discricionária quando a Administração, diante do caso concreto, tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito". (PIETRO, Maria Zanella Di. Direito Administrativo. 21 ed. São Paulo, Atlas, 2008.)

A elaboração dos projetos de lei não teve a participação, nem mesmo contou com a aprovação do corpo técnico-profissional da Secretaria Municipal de Fazenda. Se o então Prefeito dispensou os peritos em contas públicas responsáveis pela sua assessoria especializada no tema, cumpre-nos indagar sobre a autoria dos projetos. Ou melhor, a curiosidade acerca da autoria tem o escopo maior de especular sobre a motivação da atuação do Prefeito. Tendo em vista o despacho do Presidente da Câmara Municipal, que informa que o então Prefeito manteve-se durante todo o mandato contrário à redução do IPTU e, mesmo no auge da pandemia, judicializou uma proposta para isenção alguns imóveis da taxa de coleta de lixo, põe-se em dúvida o exercício regular da discricionariedade.

Mais uma vez pesa como indício de irregularidade a consideração acerca da experiência administrativa e legislativa de MARCELO BEZERRA CRIVELLA, que teria achado conveniente e oportuno o encaminhamento de propostas legislativas que beneficiariam contribuintes com redução de impostos, moratória e parcelamento de débitos e isenção e remissão de taxas, a dois meses do fim da legislatura e faltando menos de duas semanas para a realização do 1º turno das eleições em que concorria à reeleição. Propostas que, se não foram elaboradas com a participação do corpo técnico, somente podem ter sido, então, sugeridas pelos seus assessores políticos. Como diria o cronista da *Vida como Ela É*, Nelson Rodrigues, a motivação eleitoral é ululantemente óbvia, principalmente pela prova contida nos autos relativa ao emprego da proposta de redução de IPTU para promoção pessoal do primeiro investigado em sua campanha eleitoral.

O depoimento de CÉSAR AUGUSTO BARBIERO corrobora esta interpretação, ao ressaltar que o poder de decidir sobre as políticas públicas municipais é um poder exclusivo do Prefeito. Disse ele em seu depoimento *"que a Secretaria de Fazenda não opina sobre os ajustes orçamentários, que quem decide é o Prefeito, juntamente com os titulares dos órgãos; que a SMF apenas fornece os dados, não opina"* e também *"que a Secretaria Municipal de Fazenda aponta ajustes e opina sobre projetos orçamentários apresentados, mas quem decide é o Prefeito"*. Assim, o próprio investigado reconhece que foi o exclusivo responsável pela decisão de elaboração e envio dos projetos, sob as circunstâncias já exaustivamente discutidas aqui.

Insiste a defesa que não houve promoção pessoal do primeiro investigado nas redes sociais, que não houve a indicação *"qualquer prova cabal - e mesmo indiciária - de propaganda irregular juntada nos autos ou mesmo de utilização dos plotados PLS 1991; 1992 e 1993 com intento eleitoral, afora, d.m.v.; tendo usado o r. Autor um escopo argumentativo fulcrado em inaceitável MERA DEDUÇÃO"*. Essa afirmação é coerente para quem confunde, como já referido nesta sentença, propaganda eleitoral com propaganda institucional.

A alegação defensiva de que não houve prova cabal, nem mesmo indiciária, de promoção pessoal para fins eleitorais não corresponde ao que foi apresentado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. Os endereços de hiperligação presentes nas peças autorais nos remetem ao noticiário de veículos da chamada mídia tradicional, a imprensa, que demonstra que logo após o envio dos projetos de lei ao legislativo municipal, houve intenso debate na imprensa sobre os benefícios pretendidos

A publicidade através de mídia deve ostentar potencialidade lesiva para caracterizar o abuso de poder na conduta prevista na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, IV. Para a configuração dessa lesividade, não é preciso que se comprove que ela tenha de fato produzido votos, mas é necessário que se demonstre que os fatos praticados pelo agente público comprometem a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito. Ora, o estratagema dissimulado de ato regular e probado do primeiro investigado o colocou nos noticiários em posição de destaque e a notícia de redução de IPTU mobilizou a atenção dos contribuintes, caracterizando assim o potencial de interferência no processo eleitoral.

MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL refere-se também a debates televisivos, mas, neste caso, não apresentou provas deles. No entanto, as provas produzidas são suficientes para comprovar a ilicitude da conduta.

Isto porque, sem qualquer dúvida, é a prova decisiva a que está configurada na inserção de propaganda eleitoral, de aproximadamente meio minuto, onde o então Prefeito e candidato à reeleição esclarece como ocorrerá a redução do IPTU em decorrência do projeto de lei que foi encaminhado à Câmara e que ele atribuiu de forma clara à sua gestão, a exatos dois dias após o envio das proposições. A inserção não é propaganda institucional, cuja alegação de ocorrência é fruto da confusão da defesa. A inserção é prova categórica de uso promocional do projeto de redução de IPTU para fins de campanha eleitoral.

É evidente que não estamos nos referindo à propaganda eleitoral lícita nos termos do seguinte entendimento:

"[...] 1. No programa eleitoral é lícito que o candidato apresente as realizações de seu governo, sem que isso configure, necessariamente, abuso de poder. [...]" (Ac. de 5.2.2009 no RO nº 2339, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)

Não é o caso, porém, dos presente autos. Esta peça de inserção de propaganda eleitoral é o fator central entre os demais sintomas denunciadores do desvio de finalidade no presente caso concreto. É o elemento externo da conduta praticada por MARCELO BEZERRA CRIVELLA, que concretizou a real motivação do envio das proposições legislativas. A prova fala por si. O sopesamento dos fatos com a apreciação das circunstâncias impõem a conclusão lógica de que o conteúdo supostamente humanitário das proposições legislativas ocupa uma posição acessória e secundária na conduta do primeiro investigado, pois a experiência administrativa e legislativa do então Prefeito e, por que não, a expectativa razoável do homem médio é a de que projetos de lei propostos nas mesmas circunstâncias não tinham nenhuma chance de serem admitidos à pauta de uma legislatura em fim de mandato. Que é perfeitamente admissível, sem qualquer condição de dúvida razoável, cogitar-se que a motivação eleitoral era principal e primária. A caracterização de abuso do poder político depende disso: da demonstração de que a prática de ato da administração, aparentemente regular, ocorreu de modo a favorecer algum candidato, ou com essa intenção, e não em prol da população.

Para a caracterização do abuso de poder, impõe-se a comprovação, de forma sólida, da gravidade dos fatos imputados, demonstrada a partir da verificação do alto grau de reprovação da conduta perpetrada - a promoção eleitoreira do encaminhamento de proposições legislativas que teriam o mérito de combate aos efeitos deletérios da pandemia entre os municípios, mas que se sabiam de improvável aprovação (aspecto qualitativo) e de sua significativa e notória repercussão a fim de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral - a exposição destacada do então exercente do cargo de Prefeito e candidato à reeleição em desvantagem midiática relativamente aos demais candidatos, bem como a mobilização do interesse dos municípios acerca de tema do IPTU, de grande repercussão (aspecto quantitativo). A mensuração dos reflexos eleitorais da conduta, se ela gerou ou não votos, se ela levou à eleição ou não do perpetrante, não se constitui mais pela jurisprudência do TSE em fator determinante para a ocorrência do abuso de poder, sendo agora revelado, substancialmente, pelo desvalor do comportamento, que é o caso nos presentes autos.

[...] Pleito municipal. Concessão de benefícios a servidores públicos estaduais. Proximidade da eleição. Favorecimento a candidata a prefeito. Abuso do poder político. Ação de investigação judicial eleitoral. Art. 22 da LC nº 64/90. [...] Conduta vedada. Art. 73 da Lei nº 9.504/97. [...] Candidato não eleito. Abuso do poder. [...] III - A concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais podem caracterizar abuso do poder político, desde que evidenciada, como na hipótese, a possibilidade de haver reflexos na circunscrição do pleito municipal, diante da coincidência de eleitores. [...] V - Não é fator suficiente para desconfigurar o abuso do poder político de que cuida o art. 22 da LC nº 64/90, o fato de o candidato por ele beneficiado não ter sido eleito, pois o que se leva em consideração na caracterização do abuso do poder são suas características e as circunstâncias em que ocorreu. [...] (Ac. de 8.8.2006 no REspe nº 26054, rel. Min. Cesar Asfor Rocha.)

"[...] As condutas vedadas (Lei das Eleições, art. 73) constituem-se em espécie do gênero abuso de autoridade. Afastado este, considerados os mesmos fatos, resultam afastadas aquelas. O fato considerado como conduta vedada (Lei das Eleições, art. 73) pode ser apreciado como abuso do poder de autoridade para gerar a inelegibilidade do art. 22 da Lei Complementar no 64/90. O abuso do poder de autoridade é condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República. [...] (Ac. de 24.5.2005 no AgRgRO nº 718, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.)

Assim, diante do exposto, a primeira conclusão é a de que MARCELO BEZERRA CRIVELLA agiu com abuso de poder, na modalidade do desvio de finalidade, em relação à conduta de envio para a Câmara Municipal, no dia 04 de novembro de 2020, de três projetos de lei que tratavam da concessão de benefícios tributários, enquadrando-se sua conduta na Lei n.º 64/90, artigo 22, *caput*. A segunda conclusão é a de que MARCELO BEZERRA CRIVELLA incorreu em conduta vedada a agente público durante campanhas eleitorais por fazer uso promocional da proposta de redução de IPTU em peça de campanha eleitoral, enquadrando-se sua conduta na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, IV.

Ressalte-se que o tipo contido no inciso IV tem a sua tônica nos verbos "fazer" e "permitir", assim como no objeto direto "uso promocional": é a promoção eleitoral que é reprovável. O favorecimento do agente político e a distribuição de bens da coletividade são as circunstâncias acessórias necessárias para caracterizar a particularidade da ilicitude na promoção. É irrelevante aqui que tenha que ter havido a efetiva distribuição do bem, pois o que se está reprovando é a conduta ilícita da promoção eleitoreira dos benefícios concedidos aos administrados.

Por este mesmo raciocínio, no entanto, observa-se a impossibilidade de enquadramento da conduta do primeiro investigado no tipo da Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 10, que tem a sua tônica no verbo "distribuir". Isto porque o dispositivo requer objetivamente "a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública". As proposições legislativas não foram aprovadas e não houve efetivo benefício auferido pelos municípios, o que não descaracteriza, ressalte-se, a conduta da remessa das mensagens legislativas e a de emprego dessa remessa para fins de promoção em campanha eleitoral como abuso de poder político ou de autoridade na modalidade de desvio de finalidade e conduta vedada a agente público durante a campanha eleitoral, conforme comprovado pela análise dos fatos e provas dos autos.

Em relação à ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO, verifica-se que o seu nome figura na propaganda eleitoral em que o primeiro investigado atribui à sua gestão a benesse de redução do IPTU, em ato caracterizado nesta sentença como reprovável, pois evitado do vício do abuso de poder político, e, portanto, ela é beneficiária também da conduta naquilo em que foi capaz de afetar a vontade livre dos eleitores. Esta condição de beneficiária do ato abusivo foi apresentada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL em sua exordial em termos abstratos, pois o benefício seria deduzido da sua participação na chapa majoritária (Doc. id. [58644100](#), p. 15). Nos autos, todavia, não resta comprovado que a segunda investigada tenha participado na conduta configuradora do abuso: as testemunhas foram unânimes em desconhecer quaisquer vínculos de ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO com a Administração Municipal ou que ela tenha participado na elaboração das três propostas legislativas em questão.

A defesa da segunda candidata expõe que não há um liame mínimo da conduta considerada ilícita com a sua pessoa, nem "que permita, ao menos, inferir seu conhecimento das condutas perpetradas" (doc. id. [104525689](#)). Não há nos autos, por parte do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, nenhuma narrativa ou argumento que indique a culpabilidade da segunda investigada em relação aos fatos narrados, figurando ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO no polo passivo tão-somente em razão da figura do litisconsórcio passivo necessário, que já foi discutido na apreciação das preliminares desta ação.

Poder-se-ia alegar que o fato de integrar uma chapa majoritária faz recair sobre a candidata à Vice-Prefeita todos os ônus de sua escolha política, pois realizada de forma livre e consciente e porque ela auferiria diretamente os benefícios de uma campanha eleitoral eventualmente bem sucedida. Sob certas circunstâncias esse argumento não deixa de ter seu fundamento, pois todos devemos ser

responsáveis por nossas escolhas, principalmente políticas. No caso em tela, todavia, há uma particularidade: a responsabilização pelo abuso de poder político é pessoal, e, portanto, deve recair exclusivamente sobre MARCELO BEZERRA CRIVELLA, que era o então Prefeito e o único a ter o poder-dever da iniciativa legislativa. O primeiro investigado era o único responsável pelo juízo de oportunidade e conveniência e efetivar a conduta.

Além disso, é lógico e razoável aceitar-se que as sanções de inelegibilidade e multa só possam atingir quem efetivamente foi parte na relação processual e teve reconhecida sua responsabilidade direta na causação dos fatos considerados. Essa exegese foi acolhida na jurisprudência, a ver:

“1. Não há nulidade do processo ante a ausência de citação do vice, na condição de litisconsorte passivo, quando a AIJE foi julgada procedente apenas para aplicar sanção pecuniária ao titular do cargo majoritário, sem resultar em cassação de registro ou diploma daquele. [...]” (TSE – AgR-- RESpe no 61742/SP – DJe, t. 159, 27-8-2014, p. 64)

Em conclusão, NÃO RECONHEÇO a prática do abuso de poder por parte de ANDREA LOURIÇAL FIRMO DE ARAÚJO, nem mesmo o exercício das condutas vedadas a agentes públicos contida na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, IV e § 10. Assim, isento-a de sanções na presente ação de investigação judicial eleitoral.

Pelo exposto, atento ao que dos autos consta e aos princípios de Direito aplicáveis à espécie, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL na AIJE 0601755-67.2020.6.19.0229 para RECONHECER a prática de abuso de poder político, conforme Lei Complementar n.º 64/90, artigo 22, *caput*, e da conduta ilegal descrita na Lei n.º 9.504/97, art. 73, IV, por parte do primeiro investigado, MARCELO BEZERRA CRIVELLA, em razão do envio à Câmara Municipal do Rio de Janeiro de três projetos de lei que tratavam da concessão de benefícios tributários e fiscais, moratória e parcelamento de débitos, isenção e remissão de taxas no dia 04 de novembro de 2020, e tendo realizado uso promocional em campanha eleitoral da redução de IPTU, objeto de um dos projetos, quando exercia o cargo de Prefeito do Rio de Janeiro e era candidato à reeleição; assim como para CONDENAR o investigado ao pagamento da multa prevista na Lei n.º 9.504/97, artigo 73, § 4º; bem como DECLARAR A SUA INELEGIBILIDADE, cominando-lhe as sanções de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à Eleição Municipal de 2020, bem como a de consequente cassação do seu diploma de Deputado Federal, obtido nas Eleições de 2022, nos termos da Lei Complementar n.º 64/90, artigo 22, XIV.

Arbitro a multa no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), que está dentro dos parâmetros do referido parágrafo (entre cinco a cem mil UFIR), e entendo suficiente para expressar o senso de repúdio à conduta perpetrada e atender ao caráter pedagógico-preventivo dela.

Publique-se.

Intimem-se o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL e os Investigados, lembrando que o prazo para interposição de recurso é o da Lei n.º 4.737/65, artigo 258.

Após o trânsito em julgado, ao cartório, para os registros e comunicações pertinentes.

Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 2023.

MÁRCIA SANTOS CAPANEMA DE SOUZA

JUÍZA ELEITORAL