



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) RELATOR(A)
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

RECURSO ELEITORAL Nº443-02.2012.6.21.0045 (RE)

PROCEDÊNCIA: ENTRE-IJUÍ - RS (45ª ZONA ELEITORAL – SANTO ÂNGELO)

ESPÉCIE: RECURSO ELEITORAL – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO -
CARGO – PREFEITO – VICE-PREFEITO – VEREADOR – DOAÇÃO DE
PROPRIEDADE IMÓVEL – TERRENO – PREFEITO ABSOLVIDO EM 1º
GRAU – VEREADOR ABSOLVIDO EM 1º GRAU – PEDIDO DE
CASSAÇÃO/ PERDA DE MANDATO ELETIVO – PEDIDO DE CASSAÇÃO
DE DIPLOMA

RECORRENTE: COLIGAÇÃO A FORÇA DA UNIÃO PARA MUDAR (DEM – PDT – PTB –
PR- PSDB)

RECORRIDOS: COLIGAÇÃO ENTRE IJUIS NO CAMINHO CERTO (PP – PMDB - PT)

ANTÔNIO INÁCIO BACCARIN

VILMAR OLIVEIRA MARCIANO ROTILLI

SEBASTIÃO DE OLIVEIRA JARDIM

PLÍNIO SCHWICKERT

MAURI LIZOT

BRASIL ANTONIO SARTORI (Vice-Prefeito de Entre-Ijuís)

JOSÉ PAULO MENEZHINE (Prefeito de Entre-Ijuís)

JORDÃO DIRCEU DE OLIVEIRA

NERCI ANTUNES BUENO

RELATOR: DR. EDUARDO KOTHE WERLANG

PARECER

**RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO DE TERRA. ABUSO
DE PODER POLÍTICO. NÃO OCORRÊNCIA. PROGRAMA SOCIAL.
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. EXCEÇÃO DO ARTIGO
73, §10º, DA LEI Nº 9.504/1997. DESPROVIMENTO.**

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto pela COLIGAÇÃO A FORÇA DA UNIÃO PARA MUDAR (DEM – PDT – PTB – PR- PSDB) contra sentença (fls. 405-408) que julgou improcedente a representação ajuizada para investigação de abuso de poder político.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Em suas razões de recurso (fls. 415-421), a COLIGAÇÃO A FORÇA DA UNIÃO PARA MUDAR (DEM – PDT – PTB – PR- PSDB) alegou que a conduta dos representados, por si, possui nítida função de promoção pessoal dos candidatos, tendo em vista a proibição do artigo 73, §10, da Lei nº 9.504/1997, quanto à doação de bens públicos em ano eleitoral.

Com contrarrazões (fls. 426-442, 443-452, 453-461, 462-467, 468-484, 485-497), vieram os autos com vista à Procuradoria Regional Eleitoral.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – PRELIMINARMENTE

II.I.I – Da tempestividade

Inicialmente, cumpre referir que é tempestivo o recurso, tendo em vista que a coligação representante foi intimada da sentença no dia 23/10/2012 (fl. 409), sendo o recurso apresentado no dia 24/10/2012 (fl. 415), ou seja, respeitando o tríduo legal previsto no art. 31 da Resolução nº 23.367/2011¹.

Logo, merece ser conhecido o recurso.

II.I.II – Da ilegitimidade passiva dos vereadores

Houve promoção ministerial (fls. 224-232), quanto à regularização do polo passivo da representação, a fim de que fosse emendada a inicial para a inclusão dos vereadores que aprovaram por unanimidade as Lei Municipais nºs 2.165/2012 e 2.191/2012, sob a alegação de que a doação de bem público é ato administrativo complexo, o qual requer o concurso de vontades de órgãos distintos para a sua formação.

Tal promoção restou acolhida (fl. 250), tendo a COLIGAÇÃO A FORÇA DA UNIÃO

¹ Art. 31. Os recursos eleitorais contra as sentenças que julgarem as representações previstas nesta Seção deverão ser interpostos no prazo de 3 dias, contados da publicação, observando-se o mesmo prazo para os recursos subsequentes, inclusive recurso especial e agravo, bem como as respectivas contrarrazões e respostas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

PARA MUDAR (DEM – PDT – PTB – PR- PSDB) emendado a inicial (fls. 252-254). Assim, foram arrolados os sete vereadores candidatos à reeleição: ANTÔNIO INÁCIO BACARIN (PMDB – Não coligado), JORDÃO DIRCEU DE OLIVEIRA (PP – Não coligado), PLINIO SCHWICKERT (PT – Não coligado), MAURI LIZOT (PMDB – Não coligado), NERCI ANTUNES BUENO (PP – Não coligado), SEBASTIÃO DE OLIVEIRA JARDIM (PT – Não coligado), VILMAR DE OLIVEIRA MARCIANO ROTILLI (PDT - COLIGAÇÃO A FORÇA DA UNIÃO PARA MUDAR)

Insurgem-se, em suas defesas, os representados SEBASTIÃO DE OLIVEIRA JARDIM (fls. 347-352) e VILMAR DE OLIVEIRA MARCIANO ROTILLI (fls. 355-363) quanto a sua legitimidade passiva, tendo em vista serem vereadores, sob o argumento de que o fato de comporem a Câmara de Vereadores e de terem participado da aprovação do projeto de lei que previu a doação dos imóveis às empresas Devicari e Ferretti Ltda. e Marcelo Gonçalves Albrecht não faz presumir uma atuação voltada a promover os candidatos da coligação representada, sendo, portanto, partes ilegítimas. Já o candidato à reeleição ANTÔNIO INÁCIO BACARIN (fls. 381-396) fundamentou sua ilegitimidade passiva por ser portador de inviolabilidade por votos no exercício da vereança, de acordo com o artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal.

Entendeu o juízo de primeiro grau pela legitimidade passiva dos candidatos a vereadores, sob a alegação de que: “(...) sendo eles candidatos à reeleição, participaram do ato legislativo que aprovou a doação dos imóveis objeto da presente demanda, devendo ser averiguado, se for o caso, se, igualmente, auferiram alguma vantagem eleitoral.”.

Entretanto, razão não assiste à decisão de primeiro grau.

A conduta vedada a que a representação faz menção é a disposta no § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, no qual resta disposto que:

*“§ 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”.*

Sendo assim, uma possível sanção a ser aplicada alcançaria os agentes públicos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

responsáveis pela conduta vedada, os partidos, coligações e candidatos que dela se beneficiarem, conforme § 8º do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997. No presente caso, tem-se que os funcionários públicos responsáveis pela conduta vedada foram apenas o Chefe do Executivo, ou seja, o atual Prefeito - candidato eleito no pleito de 2012 -, e o seu Vice, sendo, consequentemente, considerado candidato beneficiado o Prefeito, senão vejamos.

Conforme o disposto no artigo 102 da Lei Orgânica do Município de Entre-Ijuís, trata-se de **competência privativa do Prefeito**: “ XVIII - **propor ao Poder Legislativo o arrendamento, o aforamento ou a alienação de próprios municipais, bem como a aquisição de outros**”. Portanto, a iniciativa dos Projetos de Lei das Leis Municipais nºs 2.165/2012 e 2.191/2012 foi do **Poder Executivo** do Município de Entre-Ijuís (fls. 13, 20-23 e 36-38).

Aos Edis cabe apenas a aprovação dos referidos projetos, não possuindo competência para sequer propor o ato de alienar ou conceder imóveis públicos, de acordo com a sua competência exclusiva disposta no artigo 47 da Lei Orgânica do Município de Entre-Ijuís: “XVI - **aprovar**, previamente, a alienação ou concessão de imóveis municipais”.

Portanto, o autor dos Projetos de Lei, originários das Leis Municipais nºs 2.165/2012 e 2.191/2012, foi o Poder Executivo do Município de Entre-Ijuís, devendo a ele ser imputada qualquer responsabilização relativa a essa conduta. Logo, não há falar em litisconsórcio passivo necessário.

Assim, merece prosperar a preliminar de ilegitimidade passiva em relação aos vereadores.

Passo à análise do mérito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

II.II – DO MÉRITO

A controvérsia do caso em concreto cinge-se na possibilidade de ocorrência de abuso de poder político na doação de terras a empresas em ano eleitoral.

Segundo o magistrado *a quo* (fls. 405-408), não restou configurada a conduta do artigo 73, §10º, da Lei nº 9.504/1997, julgando improcedente a representação.

Razão assiste à decisão de primeiro grau.

Segundo o artigo 73, §10, da Lei nº 9.504/1997, é vedada a distribuição gratuita de bens pela Administração Pública em ano eleitoral, salvo em casos específicos:

§ 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. (grifou-se).

Dentre as especificidades, encontra-se a exceção de distribuição de bens quanto aos “programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”, que é o caso do presente feito.

As restrições impostas ao administrador público, em ano eleitoral, não podem deixar de coexistir com as regras da administração pública, não podendo, salvo justo motivo, haver a paralisação ou modificação da prestação de serviços públicos, tendo em vista o princípio da continuidade administrativa.

Entretanto, há que se verificar se, na realização das prestações, houve violação ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos, sendo esse o objetivo da legislação eleitoral - igualdade formal entre os candidatos, agremiações políticas e coligações partidárias -, a fim de se coibir condutas que afetem a isonomia do pleito. Logo, não se pode quebrar a paridade sob o pretexto da continuidade administrativa.

Segundo Márlon Reis²

“A expectativa da vigente ordem constitucional é de que a disputa eleitoral se dê entre candidatos que disputem em condições de “paridade de armas”. Repugna ao ordenamento jurídico que alguém seja beneficiado por razões pessoais (critérios de parentesco, de ocupação de certas posições políticas ou sociais, etc.) em detrimento de outros que igualmente desejam participar do prélio eleitoral.”

Assim, é permitida a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, em ano de eleições, quando houver autorização legal e o programa social já estiver em execução orçamentária no exercício anterior.

Entende-se por programa social, conforme Rodrigo López Zilio³,

“(…) aquele desenvolvido pela atividade governamental, de modo organizado, com cronograma específico e critérios objetivos, dirigido a pessoas hipossuficientes ou em vulnerabilidade social e que tem em vista o bem-estar da coletividade, através do incentivo de medidas de inclusão social, seja por meio de distribuição ou transferência de renda.”

Segundo o entendimento jurisprudencial, enquadram-se no conceito de programa social os programas de desenvolvimento econômico:

Consulta. Eleições 2008. Extenso rol de questionamentos acerca da interpretação e

² REIS, Márlon. Direito Eleitoral Brasileiro. Brasília: ALUMNUS, 2012.P. 86.

³ Zilio, Rodrigo López. Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. pág. 546.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

aplicação do § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97 respondidos.

1. O termo "distribuição" referido no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições diz respeito a qualquer favor ou benefício que se entregue ao eleitor. A autorização gratuita de bens móveis para a realização de eventos comunitários não é proibida, desde que não haja promoção eleitoral - o que se verificará no caso concreto.

2. A vedação prevista no dispositivo em tela não incide sobre programas de desenvolvimento econômico, exceto se a ação administrativa servir de pretexto para a promoção de candidato, partido ou coligação.

3. Para haver distribuição de benefícios, o programa que os concede deve estar autorizado em lei e já em execução orçamentária no ano anterior.

4. A norma controvertida, ao aludir a "programas sociais", não especifica a natureza da expressão, nem abre qualquer exceção em relação a ela. Assim, qualquer programa social deve estar previsto em lei anterior e em execução orçamentária no mesmo período. Sua eventual ampliação em ano eleitoral, de molde a aumentar o número de beneficiários, não é permitida, pois poderia burlar o objetivo perseguido pelo legislador.

(...)

(CONSULTA nº 42008, Acórdão de 27/05/2008, Relator(a) DES JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/05/2008)

No presente caso, foram preenchidos os requisitos mencionados para a permissão da distribuição, senão vejamos.

Quanto a previsão em lei, muito bem salientou a decisão de primeiro grau:

"De fato, observo que a intenção da Administração Pública do Município de Entre-Ijuís em desenvolver um distrito industrial remonta há alguns anos, e sempre amparada em leis aprovadas pela sua Câmara de Vereadores.

Conforme listagem citada e juntada pelos demandados, a Lei 1089/2002, criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento de Entre-Ijuís; a Lei 1093/2002, criou e regulamentou o Distrito Industrial de Entre-Ijuís; a Lei 1095/2002, criou incentivos ao Distrito Industrial de Entre-Ijuís; a Lei 1958/2010, dispôs sobre incentivos a empresas industriais, comerciais, agroindustriais e de prestação de serviços.

Verifica-se assim que havia vontade política, já há alguns anos, para o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

desenvolvimento do distrito industrial do Município de Entre-Ijuís, e que talvez, a exemplo de outros municípios, demandasse outros atrativos, como a doação de imóveis, para a vinda de empresas.” (grifou-se).

Quanto à execução orçamentária no exercício anterior, de acordo com os documentos trazidos aos autos, tem-se que houve efetiva doação de terras para José Cleomar Grimm — Grimm Tacógrafos -, em 2011, através da Lei Municipal nº 2089/2011 (fls. 97-106), o que nos leva a crer que o programa já estava em efetiva execução no ano anterior.

Face ao exposto, entendo que deve ser mantida a decisão de primeiro grau.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina o Ministério Público Eleitoral pelo desprovimento do recurso, nos termos da fundamentação.

Porto Alegre, 06 de dezembro de 2012.

MARCELO VEIGA BECKHAUSEN
Procurador Regional Eleitoral Substituto