



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) RELATOR(A), EGRÉGIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL – TRE/RS**

Recurso Eleitoral n.º 539-89.2012.6.21.0021

Procedência: Estrela-RS (21ª Zona Eleitoral – Estrela)

Relator(a): Desa. Federal Maria Lúcia Luz Leiria

Assunto: RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – PROPAGANDA POLÍTICA – PROPAGANDA ELEITORAL – RÁDIO – PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA

Recorrente: COLIGAÇÃO A UNIÃO QUE VAI MUDAR NOSSA HISTÓRIA (PP – PDT – PR - PSD)

Recorrido: COLIGAÇÃO TRABALHO, DIÁLOGO E CORAÇÃO (PT – PTB – PMDB – PSDC – PSB)

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. RESPONSÁVEL E BENEFICIÁRIOS, ENTRE OS QUAIS SE INCLUI O CANDIDATO A PREFEITO. INTEGRANTES DA CHAPA MAJORITÁRIA. HIPÓTESES DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. AGENTE PÚBLICO/BENEFICIÁRIOS E CANDIDATOS A PREFEITO/VICE. ART. 47, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. 1. O § 8º do art. 73 da LE reitera que se aplicam as sanções do § 4º "aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que dela se beneficiarem". 2. Duas, portanto, são as categorias de réus que devem necessariamente integrar o polo passivo da representação por conduta vedada: a do agente público responsável e a do beneficiário. 3. Ao dispor que estão sujeitos às sanções legais tanto os responsáveis pela conduta vedada, quanto os candidatos, partidos ou coligações beneficiados, a lei criou a obrigatoriedade de que ambas as categorias figurem na relação processual em litisconsórcio passivo necessário. 4. Considerando o princípio da indivisibilidade da chapa majoritária, o candidato a vice-prefeito deve figurar no polo passivo da demanda em que se postula a cassação do registro/diploma. 5. Nos termos do art. 47 do CPC, a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo. **Parecer pela anulação da sentença de ofício, para o fim de o autor promover a citação do agente público e demais beneficiários da conduta proscrita e, assim, oportunizar a sua defesa, julgado prejudicado o recurso.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso eleitoral interposto pela COLIGAÇÃO A UNIÃO QUE VAI MUDAR NOSSA HISTÓRIA contra a sentença de fls. 42/43 que julgou improcedente a representação aforada pela recorrente.

Em sede recursal (fls. 45/49), sustenta a recorrente que a coligação recorrida incorreu em conduta vedada, ao veicular depoimento de agente público em seu programa de propaganda eleitoral gratuita no rádio. Aduz a recorrente que a manifestação de Delegada de Polícia do município em apoio aos candidatos da coligação recorrida constitui afronta ao art. 73, incisos I, II e VI, alínea 'b', da Lei n.º 9.504/97, de forma a ensejar a aplicação da multa prevista no § 4º do mencionado dispositivo.

Foram apresentadas as contrarrazões de fls. 52/56 e, após, vieram os autos à Procuradoria Regional Eleitoral no Rio Grande do Sul para exame e parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, impõe-se reconhecer de ofício a nulidade da sentença, diante da propositura de ação de investigação judicial eleitoral somente contra a coligação beneficiária da conduta vedada, sem a inclusão do agente público que a perpetrou no polo passivo da relação processual.

O sistema previsto na legislação eleitoral comina sanção não apenas ao agente público, mas também aos beneficiários da conduta vedada, conforme previsão expressa contida no art. 73, §4º, §5º, §6º, §8º e §9º, da Lei nº 9.504/97, vazados nas seguintes letras:

Art. 73 ...

(...)

§ 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.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

sujeito à cassação do registro ou do diploma. [\(Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009\)](#)

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

(...)

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

(...)

§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário [\(Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995\)](#) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

Rodrigo López Zilio leciona que, em caso de procedência da ação, com base no art. 73 da LE, são previstas as seguintes sanções¹:

... a) multa, aplicável aos responsáveis pela conduta e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem, em valor entre 5.000 e 100.000 UFIRs (§4º e §8º do art. 73), com possibilidade de duplicação em caso de reincidência (§6º); b) a suspensão imediata da conduta vedada (§4º); c) a exclusão do partido político beneficiado pelo ilícito da distribuição dos recursos do fundo partidário (§9º); d) a cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado (§5º). Conforme a nova redação dada ao §5º do art. 73 da LE, o candidato beneficiado ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma em todas as hipóteses de conduta vedada do art. 73 da LE (todos os incisos do caput e também nos §10º e §11).

Mister referir que o Eg. TSE, enfrentando pela primeira vez a questão, firmou entendimento no sentido de que o agente público, tido como responsável pela prática da conduta vedada, é litisconsorte passivo necessário em representação proposta contra os eventuais beneficiários. Eis a ementa:

Representação. Conduta vedada. Litisconsórcio passivo necessário. O agente público, tido como responsável pela prática da conduta vedada, é litisconsorte passivo necessário em representação proposta contra os eventuais beneficiários.

Não requerida a citação de litisconsorte passivo necessário até a data da diplomação - data final para a propositura de representação por conduta vedada -, deve o processo

¹ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 3ª edição – Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

ser julgado extinto, em virtude da decadência.

Recursos ordinários do Governador e do Vice-Governador providos e recurso do PSDB julgado prejudicado.

(Recurso Ordinário nº 169677, Acórdão de 29/11/2011, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 026, Data 06/02/2012, Página 29)

(Grifou-se)

Colhem-se os seguintes esclarecimentos no voto-vencedor do eminente Ministro Arnaldo Versiani acerca da legitimidade passiva em representação por conduta vedada, nas seguintes letras:

Ocorre que, se o apresentador é exatamente o agente público ao qual se atribui a responsabilidade pela conduta vedada, como é o caso dos autos, ele deveria necessariamente figurar como representado.

O § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504/197 expressamente prevê que o descumprimento do disposto nesse artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada e sujeitará os responsáveis à aplicação de multa no valor de cinco a cem mil UFIRs. E o respectivo § 5º prescreve que o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma, sem prejuízo da multa do § 4º.

Por sua vez, o § 8º reitera que se aplicam as sanções do § 4º "aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que dela se beneficiarem".

Duas, portanto, são as categorias de réus que devem necessariamente integrar o polo passivo da representação por conduta vedada: a do agente público responsável e a do beneficiário.

Penso que, ao dispor que estão sujeitos às sanções legais tanto os responsáveis pela conduta vedada, quanto os candidatos, partidos ou coligações beneficiados, a lei criou a obrigatoriedade de que ambas as categorias figurem na relação processual em litisconsórcio passivo necessário.

Sem a citação do agente público, inclusive, ficaria sem sentido a determinação, por exemplo, para que fosse suspensa a conduta vedada, se o responsável por essa conduta não integrar a relação processual.

(Grifou-se)

E mais adiante, na oportunidade em que ratificou seu voto, o eminente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Relator pontua que não se pode separar o responsável pela conduta e o beneficiário, quando se reconhece a conduta:

Qual é a causa de pedir dessa ação? Reconhecimento da prática de conduta vedada. Como se pode configurar essa prática de conduta vedada? Em relação ao responsável, uma vez configurada a prática da conduta vedada é que se pode extrair o pedido principal da ação, que é o reconhecimento da prática de certa conduta vedada, ou seja, depois de praticada e reconhecida a conduta vedada, é que se pode imaginar quais as sanções daí decorrentes. Por isso que citei no meu voto que há duas categorias de réus no caso: os autores da conduta vedada, que são os respectivos responsáveis, e os beneficiários.

Essas sanções podem variar, mas a ação não pode ficar na dependência da conduta vedada em relação apenas aos beneficiários. Na conduta vedada - por isso mesmo apliquei o artigo 47 do CPC -, a relação é uniforme. Não se pode separar o responsável pela conduta e o beneficiário quando se reconhece a conduta, porque senão chegaríamos a uma hipótese de conceber, como foi inclusive citado da tribuna, duas representações, uma contra o responsável pela conduta vedada e outra contra o beneficiário; uma é julgada procedente e a outra é julgada improcedente.

(Grifou-se)

Na espécie, tem-se representação pela prática de infração prevista no art. 73, incs. I, II e VI, “b”, da LE, ajuizada apenas contra um dos beneficiários da conduta atribuída ao agente público, a Delegada de Polícia Márcia Sherer, cuja mensagem de apoio ao candidato a prefeito da representada foi veiculada em seu horário eleitoral gratuito de rádio, no dia 17 de setembro de 2012.

Com efeito, tendo em vista a natureza do ilícito descrito, em face do regramento legal que comina sanções tanto ao agente responsável pela conduta proibida, quanto aos seus beneficiários, é de rigor o reconhecimento, na espécie, de hipótese de litisconsórcio passivo necessário, na linha do entendimento adotado pelo eg. TSE.

De outra feita, observa-se que também é apontado como beneficiário da conduta o candidato a prefeito da coligação representada, sendo de rigor sua inclusão no polo passivo da lide. Calha referir que, também sob tal aspecto, verifica-se hipótese de litisconsórcio passivo necessário, envolvendo os candidatos da chapa majoritária, diante da natureza da relação jurídica que exercem entre si.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Destarte, verificada a ausência do candidato a prefeito, apontado como beneficiário do ilícito, e de seu vice, também sob tal aspecto a sentença se mostra nula, defluindo tal entendimento da inequívoca ofensa aos princípios da unicidade e indivisibilidade da chapa majoritária, insculpidos no artigo 91 do Código Eleitoral, *verbis*:

“Art. 91. O registro de candidatos a Presidente e Vice-Presidente, Governador e Vice-Governador, ou Prefeito e Vice-Prefeito far-se-á sempre em chapa única e indivisível, ainda que resulte a indicação de aliança de partidos.”

Logo, ainda que o fato narrado na inicial tenha apontado apenas o candidato prefeito, a inclusão do vice no polo passivo da ação é impositiva, uma vez que da procedência da demanda poderá resultar lesão a seu patrimônio jurídico.

Trata-se de litisconsórcio necessário, devendo o vice integrar todas as ações cujas decisões possam acarretar a cassação do registro, diploma ou mandato, segundo o atual entendimento jurisprudencial do E. Tribunal Superior Eleitoral, consagrado no julgamento do RCED 703 (DJE 24/03/2008) e reafirmado pela jurisprudência mais recente, como vemos:

“Investigação judicial. Abuso de poder. Conduta vedada. Decadência. 1. A jurisprudência está consolidada no sentido de que, nas ações eleitorais em que se cogita de cassação de registro, de diploma ou de mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre os integrantes da chapa majoritária, considerada a possibilidade de ambos os integrantes serem afetados pela eficácia da decisão. 2. Ultrapassado o prazo para ajuizamento da demanda, não subsiste a possibilidade de emenda da inicial para inclusão do vice, em razão da caracterização da decadência. Agravo regimental não provido.” (TSE. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 955944296, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, DJE 16/08/2011) (original sem grifos)

*“Eleições 2008. Cassação dos mandatos de prefeito e vice-prefeito por abuso de poder político. Corrupção. Ação de impugnação de mandato eletivo proposta tempestivamente apenas contra o prefeito. **Litisconsórcio necessário unitário entre prefeito e vice-prefeito. Mudança jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral a ser observada para novos processos a partir de 3.6.2008.** Ação proposta em 22.12.2008. Impossibilidade de citação ex officio do vice-prefeito após o prazo decadencial da ação. Constituição da República, art. 14, § 10. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. Inaplicabilidade do art. 16 da Constituição da República. Razoabilidade. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”* (TSE. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 462673364, Relator(a) Min. CÁRMEN LÚCIA



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

ANTUNES ROCHA, DJE 28/3/2011) (original sem grifos)

Destaca-se que a doutrina ampara este entendimento, como bem demonstra o seguinte trecho extraído da obra de José Jairo Gomes²:

“Assim, nas eleições majoritárias, sendo pedida cassação de registro de candidatura ou diploma em AIJE, há mister seja formado litisconsórcio entre o titular e o vice. Trata-se de litisconsórcio unitário necessário. Se a demanda for proposta apenas em face do titular da chapa majoritária, deverá o órgão judicial determinar 'ao autor que promova a citação de todos os litisconsortes necessários, dentro do prazo que assinar, sob pena de declarar extinto o processo' (CPC, art. 47, parágrafo único).

Ocorre que só é possível a emenda da petição inicial para incluir litisconsorte se tal ato se perfizer dentro do prazo para o ajuizamento da ação. Do contrário, em relação ao vice, esse prazo seria indevidamente estendido, o que significaria exercer um direito já fulminado pela decadência. (...). Por se tratar de litisconsórcio passivo unitário e necessário, o direito não é considerado exercido senão quando a ação é proposta (CPC, art. 262) em face de todos os litisconsortes. De sorte que o aditamento da petição fora do lapso legal com vistas à inclusão do vice no processo implica a extinção deste com julgamento do mérito por decadência (CPC, art. 269, IV) do direito de invocar a jurisdição. (...).” (original sem grifos)

Na mesma linha, o escólio de Edson de Resende Castro³:

“(...) Tudo porque a chapa é una e indivisível (art. 91 do CE), a qual será afetada como um todo com a decisão sancionatória desconstitutiva, desde que procedente a Investigação. E, se procedente a Investigação, qualquer que seja o momento da sentença, será cassado o registro ou diploma do candidato, exatamente em face do reconhecimento de que a lisura e a normalidade das eleições sofrem com a influência do abuso de poder (art. 22, XIV). (...). Corrompido o voto ao titular, também corrompido o voto dado ao vice ou suplente.” (original sem grifos)

Não obstante, entende-se que os vícios acima apontados não ensejam a anulação de todo o processo a partir da citação, ante a ausência de efetivo prejuízo à

²GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 460/461.

³CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 435.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

coligação representada, que teve devidamente observada a garantia da ampla defesa e contraditório.

Já quanto aos litisconsortes necessários, aos quais é permitido ratificar a defesa apresentada pela outra parte, bem como requerer outras provas que entenderem cabíveis, o que deverá ser garantido pelo juízo *a quo*, necessário seja promovida pela representante, no prazo a ser designado pelo juiz, a sua citação, para que se vejam processados com observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A medida preconizada, a par de efetivar a garantia do devido processo legal, visa a privilegiar os princípios da economia e celeridade processual, afastando o excesso de formalismo no campo do processo eleitoral, no qual a celeridade é a regra, e evitando que supostas práticas de infrações eleitorais deixem de ser apuradas no tempo adequado, quando possível a obtenção de provas mais consistentes sobre os fatos.

Assim, evitar a repetição de atos instrutórios, aproveitando-se aqueles que já foram validamente produzidos, por terem sido realizados perante a defesa da coligação representada, portanto, não podem ser considerados nulos, uma vez que o prejuízo não se presume, devendo ser devidamente comprovado por quem o alega, é medida inteiramente conciliável com garantir-se o devido processo legal ao litisconsorte passivo necessário.

Gize-se que a citação do agente público e dos demais beneficiários, entre os quais se incluem o candidato a prefeito e seu vice, deverá ser requerida com obediência ao prazo para propositura da ação de investigação judicial eleitoral, cujo termo final é a data da diplomação, expondo-se à decadência do direito de propor a ação, se não observado tal lapso temporal.

Assim, não citados o agente público e os beneficiários do ilícito em questão, impõe-se a anulação da sentença para que o juízo de origem intime à representante, **com urgência**, para que promova a citação dos litisconsortes passivos necessários, nos termos do parágrafo único do artigo 47 do Código de Processo Civil⁴, sob pena de

⁴Art. 47. Há 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; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo.

Parágrafo único. **O juiz ordenará ao autor que promova a citação de todos os litisconsortes necessários, dentro do prazo que assinar, sob pena de declarar extinto o processo.** (original sem grifos)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

extinção do processo.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina o Ministério Público Eleitoral pela anulação da sentença de ofício, para que o juízo de origem promova a citação do agente público e dos demais beneficiários da conduta vedada, e, conseqüentemente, seja julgado prejudicado o recurso.

Porto Alegre, 22 de novembro de 2012.

FÁBIO BENTO ALVES

Procurador Regional Eleitoral