

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ ELEITORAL RELATOR,
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Recurso Eleitoral n.º 326-16.2012.6.21.0108

Procedência: SAPUCAIA DO SUL - RS (108ª ZE – SAPUCAIA DO SUL)

Assunto: RECURSO ELEITORAL – AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – ABUSO – DE PODER POLÍTICO / AUTORIDADE – CARGO – PREFEITO – VICE-PREFEITO – CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO – PEDIDO DE CASSAÇÃO DE DIPLOMA – PEDIDO DE CASSAÇÃO/PERDA DE MANDATO ELETIVO – PREFEITO ABSOLVIDO EM 1º GRAU

Recorrentes: COLIGAÇÃO SAPUCAIA DO SUL MINHA TERRA (PSDB - PV)

Recorridos: VILMAR BALLIN (Prefeito de Sapucaia do Sul)
ARLENIO DA SILVA (Vice-Prefeito de Sapucaia do Sul)

Relator: DR. JORGE ALBERTO ZUGNO

PARECER

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. CONDOTA VEDADA. NÃO CONFIGURAÇÃO. 1. Hipótese na qual o conjunto probatório produzido durante a instrução não comprova o pretensão abuso de poder narrado na inicial, nem demonstra a existência de conduta vedada pelo art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei n.º 9504/97. **2.** O exame dos autos conduz ao afastamento da alegação de abuso de poder político, na forma do inciso XVI do art. 22 da LC n.º 64/90. ***Parecer pelo desprovemento do recurso.***

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto pela COLIGAÇÃO SAPUCAIA DO SUL MINHA TERRA (PSDB – PV) contra sentença (fls. 175/178v) que julgou improcedente a representação, diante da não comprovação do abuso de poder político.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Em suas razões recursais (fls. 374/401), os recorrentes alegam haver prova nos autos da conduta praticada pelos requeridos, que caracterizaria abuso do poder político, conduta esta proibida pela legislação eleitoral. Requerem a cassação dos diplomas dos recorridos e a declaração de sua inelegibilidade por oito anos.

Foram apresentadas contrarrazões às fls. 403/411.

Após, vieram os autos com vista à Procuradoria Regional Eleitoral.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, é **tempestiva** a irresignação interposta.

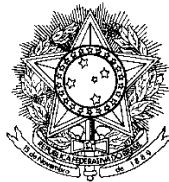
A procuradora do recorrente foi intimada da sentença em 28 de fevereiro de 2013 (fls. 179-A/179-Av), quinta-feira, e o recurso foi interposto no dia 04 de março de 2013 (fl. 374), segunda-feira, portanto, dentro do tríduo previsto pelo artigo 258 do Código Eleitoral¹.

Presentes os demais pressupostos, o recurso merece ser conhecido.

A COLIGAÇÃO SAPUCAIA DO SUL MINHA TERRA (PSDB – PV) ofereceu representação contra VILMAR BALLIN e ARLENIO DA SILVA pela prática de abuso de poder político, narrados os fatos na inicial nos seguintes moldes:

“No último dia 03/10/12, faltando 04 dias para as eleições, o candidato a reeleição Vilmar Ballin, fazendo uso do cargo de Prefeito Municipal, ordenou que a empresa PAVICOM desse início às obras de pavimentação e ampliação da Rua Teodomimo Machado que liga e beneficia os Loteamentos Colina Verde, Amobem, Santa Luzia e parte do Bairro Vargas. Ato contínuo, na data de ontem, sexta-feira, dia 04/10/12, o candidato Vilmar Ballin e a sua Coligação Frente Popular Democrática fizeram a distribuição do panfleto (...) em praticamente todas as casas dos cerca de 10 mil habitações existentes em tais loteamentos, material de propaganda flagrantemente eleitoral, cujo teor, que contém inclusive fotos da empresa contratada Pavicom executando as obras no local, fala por si só.

¹“Art. 258. Sempre que a lei não fixar prazo especial, o recurso deverá ser interposto em 3 (três) dias da publicação do ato, resolução ou despacho.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Situação que se agrava, na medida em que a obra foi iniciada sem autorização da Caixa, que é o agente financeiro da obra e do programa federal, cuja prévia autorização da Caixa para o início das obras se constitui em uma das regras estabelecidas no convênio.

E mesmo sendo sabedor que ainda não havia a autorização da Caixa para dar início às obras o Prefeito Municipal e candidato à reeleição Vilmar Ballin ordenou que a empresa contratada Pavicom iniciasse a sua execução.

(...)

Acontece que a mencionada prática do Prefeito Municipal Vilmar Ballin, que concorre à reeleição, e sua Coligação, se constitui em conduta de uso da máquina pública e de manifesto desvio e abuso de poder político ou de autoridade para finalidade eleitoral, que é vedada pela norma inserta no art. 22 da Lei Complementar 64/90”.

Embora o abuso de poder *latu sensu* importe a consideração de uma definição fluida, conformando autêntico conceito jurídico indeterminado, que não comporta definição estática *a priori* e por isso mesmo deve ser sempre aferido caso a caso, em face de situações concretas e circunstâncias específicas trazidas a exame nos autos da investigação eleitoral, a doutrina tem contribuído de modo relevante à definição desta figura jurídica.

Acerca do conceito de abuso de poder, colhe-se lição consagrada de José Jairo Gomes²:

“Haverá abuso sempre que, em um contexto amplo, o poder – não importa sua origem ou natureza – for manejado com vistas à concretização de ações irrazoáveis, anormais, inusitadas ou mesmo injustificáveis diante das circunstâncias que se apresentarem e, sobretudo, ante os princípios e valores agasalhados no ordenamento jurídico. Por conta do abuso, ultrapassa-se o padrão normal de comportamento, realizando-se condutas que não guardam relação lógica com o que normalmente ocorreria ou se esperaria que ocorresse.”

Acerca do tema, Marcos Ramayana³ pondera que:

² GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 216

³ RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*, 12ª ed. Niterói, RJ, ed. Impetus, p. 584



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“O abuso de poder econômico ou político é toda a conduta ativa ou omissiva que tenha potencialidade para atingir o equilíbrio entre os candidatos que almejam determinado pleito eleitoral.

O eminente doutrinador Fávila Ribeiro, em sua obra Abuso de Poder no Direito Eleitoral, faz menção às lições de Everardo da Cunha Luna e cita o abuso como o uso ilícito dos poderes, das faculdades, situações e objetos. Trata-se, como bem salientou o mestre, de ‘uma corruptela contrária à ordem do direito, desviando o exercício dos direitos subjetivos dos justos e verdadeiros fins do ordenamento jurídico’.”

No caso concreto, nada obstante as judiciosas alegações carreadas ao recurso, tenho que não merece prosperar a irresignação dos representantes, porquanto dos fatos descritos na inicial, que conformariam o abuso de poder político, não decorrem os pretendidos efeitos jurídicos, conforme bem analisado pelo ilustre Promotor de Justiça Eleitoral em parecer de fls. 149/150v, da qual transcrevo o seguinte excerto, por esclarecedor:

“A presente representação versa sobre suposto abuso do poder econômico e de autoridade, pois, segundo a representante, os investigados teriam dado início ilegalmente às obras da Av. Waldemiro Rodrigues Machado, no bairro colina Verde.

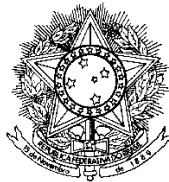
Entretanto, dos documentos juntados e dos depoimentos colhidos, não é possível depreender que tenha ocorrido qualquer infringência às normas eleitorais ou a qualquer outra legislação correlata.

A irresignação do representante é, na verdade, desprovida de qualquer fundamento sério.

Isso porque nas próprias fotografias juntadas pela Coligação, é possível perceber que as melhorias implementadas pelo Município fazem parte do PAC II (fl. 130), portanto sujeita a uma criteriosa e prévia burocracia administrativa e legal, não se tratando o seu início de ato arbitrário praticado pelo Prefeito, como pretende fazer crer a representante.

O início das obras não se deu mediante mero “canetaço” do Prefeito, até porque são outros os tempos e sabe-se que tais medidas são cada vez mais comuns, em razão, também, da ampla facilidade de fiscalização dos atos administrativos praticados pelo Chefe do Poder Executivo, por exemplo.

Embora salutar a fiscalização, não merece guarida a imputação, pois não se constatou nenhuma irregularidade no início das obras, conforme se pode depreender da leitura dos documentos eletrônicos juntados na fl. 29.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Os trâmites burocráticos realizados pelo Município de Sapucaia do Sul a fim de viabilizar as obras remontam, pelo menos, a agosto de 2010 (arquivo “05 Defesa Ballin e Arlenio AJE 32616 docs.pdf”, segunda folha).

Ademais, é possível perceber em tais documentos que o procedimento de realização da obra seguiu o percurso normal de qualquer obra pública, não sendo possível constatar irregularidade na tramitação do expediente administrativo n.º 14.468/2012.

Da prova testemunhal, nenhum indício de confirmação das acusações da exordial se extrai.

Senão vejamos.

A maior parte das testemunhas arroladas pela representante alegou que as obras começaram “do nada” pouco antes das eleições e que, após algum tempo, foi abandonada.

Já a testemunha Maria Eugênia (fls. 36v./39v.), servidora da Secretaria Municipal de Planejamento, afirmou não ter percebido nenhum interesse de acelerar o processo de início da obra em questão, esclarecendo que a execução de obra de tal envergadura sempre demanda tempo e eventualmente ocorrem algumas interrupções em decorrência de acertos e correções no projeto e na própria execução, salientando que o projeto começou a ser realizado em 2009.

Os depoimentos das testemunhas arroladas pelos investigados ratificaram os documentos apresentados na fl. 29, no sentido de que a obra é resultado de projeto elaborado a partir de 2009, com participação de verba federal e que está regularmente em fase de execução.

Pelos relatos acima resumidos, pode-se perceber que restou isolada no contexto dos autos a versão testemunhal apresentada pelo representante e por suas testemunhas, versão que é documentalmente desconstituída pela fotografia que ora se anexa, dando conta de que as obras na Avenida em questão estão em plena execução, tendo já uma das mãos de direção sido pavimentada com asfalto.

De outro lado, perfeitamente crível e coerente a versão apresentada pelas testemunhas arroladas pelos representados, que afirmaram de forma unânime e documentalmente embasada (fl. 29) ter a obra sido conduzida, desde o início do projeto, de forma regular, como qualquer obra realizada no Município.”

Em mesma linha de entendimento, a sentença combatida, de fls. 175/178v concluiu pela não comprovação do alegado abuso de poder, diante da análise das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

provas acostadas aos autos, bem como que não existe qualquer irregularidade no início da obra, por se tratar de obra que faz parte do PAC II, que teve origem antes das eleições no caso em questão, conforme reproduzo:

“No caso sub judice, a conduta descrita na representação refere-se acerca de eventual irregularidade no início de obra pública, bem como a efetivação de propaganda eleitoral, o que teria violado a norma supratranscrita.

Pois bem, em que pese as insurgências apresentadas pela representante, entendo que na espécie as irregularidades apontadas na inicial não se configuraram.

Isso porque, da análise acurada dos elementos acostados ao feito, em que pese a inexistência nos autos do Programa PAC II, o qual subsidia a obra em questão, é possível concluir que o referido programa possui origem em data anterior ao ano do pleito eletivo e, conseqüentemente, ao período legalmente vedado.

Pois bem, a obra que teria dado azo à representação em análise, tem como foco principal a reestruturação do bairro Colina Verde, sendo abrangido pela pavimentação de ruas, dentre outras obras, a qual seguiu seu trâmite regular, pois inexistentes nos autos demonstração quanto a inobservância dos prazos legais no que se refere às condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral.

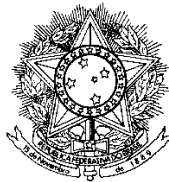
Com efeito, em análise do art. 73, VI, “a”, da Lei n.º 9.504/97, depreende-se que não há vedação quanto ao período de abertura de licitação e homologação desta quando os recursos para tanto estejam preestabelecidos em programas já em andamento e com cronogramas anteriormente aprovados, o que entendo ocorreu na espécie.

Com efeito, extrai-se da documentação acostada do feito (fl. 29), que a realização da obra remonta ao Programa Social PAC II, o que inclusive é corroborado pela prova testemunhal e, ainda, pelo material fotográfico acostado ao feito pelo próprio representante (fls. 128-130). Ressalte-se que a placa de identificação da obra expressa claramente o programa social a que esta pertence, notadamente PAC II.

Ademais, como já mencionado, a prova testemunhal foi uníssona no sentido de demonstrar que a obra é abrangida por programa há muito em andamento. Veja-se:

(...)

Assim, claramente demonstrado que o Programa Social que acolhe a obra em questão possui origem em exercício anterior ao ano de 2012, o que de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

pronto afasta a irregularidade apontada na representação e demonstra a legalidade da conduta que manteve a continuidade de diligências para concretização da obra fustigada.

Importante ressaltar que eventual irregularidade no início da obra, por não ter esta observado os tramites administrativos do programa a que estava inserido, por si só, não é apta a subsidiar a representação sub judice, uma vez que a referida conduta não caracteriza para via de consequência de violação à norma eleitoral, conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral.

Frente a este quadro, não houve comprovação de qualquer irregularidade, pois devidamente comprovado o caráter de continuidade da obra vergastada, pelo que a improcedência da representação é medida que se impõe."

Da exaustiva análise dos fatos empreendida no parecer do Ministério Público Eleitoral e da retrotranscrita sentença, verifica-se não haver nos autos prova capaz de demonstrar a prática de abuso de poder político.

Como visto, os fatos ou não estão devidamente provados ou deles não dimanam os efeitos jurídicos pretendidos pelos recorrentes. Vale lembrar, ainda, que, com o acréscimo do inciso XVI ao art. 22 da Lei n.º 64/90, se de um lado afastou-se a ideia de que o abuso de poder pressupõe inexoravelmente um nexo de causalidade direto entre a conduta praticada e o resultado da eleição, a potencialidade lesiva, por outro lado passou-se a exigir a demonstração da gravidade das circunstâncias que caracterizam o fato dito abusivo.

Eis a redação do novel inciso:

"XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam." (grifou-se)

Assim, o exame da potencialidade do ato quanto a sua influência direta no resultado do pleito cedeu relevância como elemento definidor do abuso, que, em consonância com o princípio da proporcionalidade, deve-se conformar a partir da própria gravidade das circunstâncias que caracterizam o ato dito abusivo, tendo em vista o bem jurídico protegido na AIJE, qual seja, a lisura e normalidade da eleição.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Considerada a ausência de uma definição taxativa na Lei Complementar n.º 64/90 sobre quais práticas configuram os abusos genéricos de poder, cabe ao aplicador do direito, a partir da prova produzida, analisar todas as circunstâncias presentes, como por exemplo: a repercussão dos atos sobre os eleitores, a relevância e abrangência dos meios utilizados, os valores gastos na prática apontada como abusiva, a contribuição causal direta dos representados para a configuração do abuso e a proximidade do pleito, entre outras.

No caso em apreço, não estando devidamente comprovados os fatos ensejadores do alegado abuso ou deles não decorrendo os efeitos jurídicos pretendidos pelos recorrentes, não há que se falar em gravidade das circunstâncias e, conseqüentemente, resta afastada a configuração do abuso de poder.

Ressalte-se, por fim, que o ilustre juiz eleitoral também concluiu pela inexistência de qualquer conduta vedada pela legislação eleitoral, visto que a obra de que trata a representação faz parte do PAC II, que possui origem anterior ao pleito em questão e já estava em andamento, bem como que a obra seguiu seu trâmite regular. Dessa forma, não configurada ofensa ao disposto no art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei n.º 9.504/97:

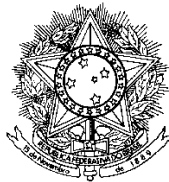
“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;”

Em face de tais razões, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo desprovimento do recurso, a fim de que seja mantido o juízo de improcedência da ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL pelo desprovemento do recurso.

Porto Alegre, 25 de Julho de 2013.

FÁBIO BENTO ALVES
Procurador Regional Eleitoral

C:\Users\hruas\AppData\Local\Temp\326-16 - Sapucaia do Sul - abuso de poder - conduta vedada - não configuração - improcedência.odt