

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA ELEITORAL RELATORA,  
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Recurso Eleitoral n.º 156-09.2012.6.21.0152

**Procedência:** CARLOS BARBOSA – RS (152ª ZONA ELEITORAL – CARLOS BARBOSA)

**Relatora:** DESA. FEDERAL MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA

**Assunto:** RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO – CONDOTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – CARGO – PREFEITO – VICE-PREFEITO – BEM PÚBLICO – PROCEDENTE – MULTA

**Recorrentes:** FERNANDO CISLAGHI  
TODSON MARCELO ANDRADE

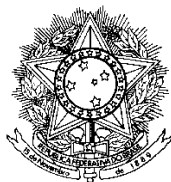
**Recorrido:** COLIGAÇÃO JUNTOS POR CARLOS BARBOSA (PDT – PT – PMDB – PR – PPS – PSB – PV – PSDB)

## **PARECER**

**RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. CONDOTA VEDADA. USO DE BENS IMÓVEIS PERTENCENTES AO MUNICÍPIO ART. 73, I, DA LEI N.º 9.504/97. CARÁTER ELEITORAL. CONFORMAÇÃO. PENALIDADES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE SUFICIENTE PARA JUSTIFICAR A CASSAÇÃO DO REGISTRO/DIPLOMA. 1.** A reunião dos representados com a membros da ABAPA nas dependências de bem imóvel público se amolda à hipótese do inciso I do art. 73 da Lei n.º 9.504/97, porquanto a mera utilização ou cessão de bem público em benefício de candidato configura a prática da conduta vedada **3**. Considerando as peculiaridades do caso e tendo em vista os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, é de ser mantida a multa do § 4º aos candidatos representados, mostrando-se desproporcional a cassação de registro prevista no § 5º. ***Parecer pelo desprovisionamento do recurso.***

## **I – RELATÓRIO**

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto por FERNANDO CISLAGHI e TODSON MARCELO ANDRADE contra sentença (fls. 151/156), que julgou parcialmente procedente a representação a fim de reconhecer a configuração da conduta vedada prevista



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

no art. 73, I, da Lei n.º 9.504/97, c/c art. 50, I, da Res. TSE n.º 23.370/11 e aplicar aos representados a pena de multa no valor de R\$ 5.320,50.

Em suas razões (fls. 158/167), os recorrentes alegam não ter havido qualquer debate político na reunião com membros da ABAPA, tendo eles comparecido apenas como associados e não como candidatos. Sustentam que as provas dos autos não demonstram dolo ou culpa por parte dos representados, pois não visavam qualquer benefício com a presença em tal reunião.

Com as contrarrazões às fls. 169/171 verso, vieram os autos com vista à Procuradoria Regional Eleitoral para análise e parecer (fl. 175

## II – FUNDAMENTAÇÃO

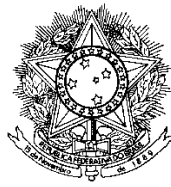
Preliminarmente, é tempestiva a irresignação. O procurador dos recorrentes foi pessoalmente intimado da sentença em 25/01/2013 (fl. 157) e o recurso interposto no dia 28/01/2013 (fl. 157), ou seja, dentro do prazo de três dias previsto pelo art. 73, § 13, da Lei n.º 9.504/97<sup>1</sup>.

Quanto ao mérito, trata-se de representação ajuizada pela COLIGAÇÃO JUNTOS POR CARLOS BARBOSA contra os FERNANDO CISLAGHI e TODSON MARCELO ANDRADE por realização de conduta supostamente vedada, descrita no art. 71, I, da Lei n.º. 9.504/97. Eis a narração do fato feita na inicial, em síntese:

*“No dia 23 de julho do corrente ano, os representados Fernando e Todson, candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito, respectivamente, pela Coligação Renova Carlos Barbosa praticaram conduta vedada pela legislação eleitoral, com tendência a afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos.*

*Ocorre que ambos os representados se fizeram presentes em encontro/reunião promovida pela ABAPA – Associação Barbonense de Proteção aos Animais, conforme o próprio candidato Todson admite ao expor em sua página virtual do Facebook (cópia anexa), ao postar que esteve ‘reunindo contribuições para a nossa plataforma de governo’. A ação não teria qualquer óbice legal, não fosse o fato da reunião ter sido realizada na Sala de Conselhos, prédio Público localizado junto ao Parque de Estação, onde, inclusive, atualmente está sediada a Secretaria*

<sup>1</sup> § 13. O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*Municipal de Esportes.*

*Pelo contexto, evidente que o 'encontro' tratou-se de reunião política, com os representados se fazendo presente na condição de candidatos em campanha eleitoral, haja vista a afirmação do próprio candidato a Vice-Prefeito Todson que, ainda faz referência às 'demandas apresentadas pelos membros da associação...'. A notícia ainda foi veiculada na Rádio Estação de forma a corroborar a estada dos candidatos no referido 'encontro' a fim de expor plataforma de governo e buscar sugestões da associação. O local da reunião, prédio público, comprova-se pela 'convocação' constante na página virtual do Facebook da integrante da Associação Renata Prina da Silva, cuja própria segue anexa.*

*Já a caracterização dos candidatos como agentes públicos configura-se no fato de que ambos são atuais vereadores do município e, ainda, o representado Fernando é servidor público municipal. De questionar-se, ainda, o fato de dirigentes da Associação, promotora da reunião, pertencerem a mesma sigla partidária dos candidatos. É o que se sabe, pelo menos em relação ao Sr. Juliano Zanatta, filiado e candidato a vereador pelas eleições de 2008 pelo PP, mesmo partido do candidato a Prefeito, Fernando Cislighi, e a Sra. Renata Prina da Silva, filiada ao PCdoB, mesmo partido do candidato a Vice-Prefeito, Todson Marcelo Andrade."*

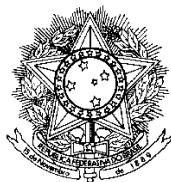
Sobre o tema, o art. 73 da Lei n.º 9.504/97 proíbe aos agentes públicos a seguinte conduta:

*"I – ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária."*

Ao que se extrai dos elementos de prova trazidos aos autos, restou incontroversa a prática de conduta vedada pelos representados FERNANDO CISLAGHI e TODSON MARCELO ANDRADE, candidatos à eleição pela chapa majoritária.

Na linha de argumentação exposta no parecer de fls. 145/149 verso, foi identificada irregularidade configuradora de ofensa à legislação eleitoral, *verbis*:

*"É fato incontroverso que os então candidatos Fernando Cislighi e Todson Marcelo de Andrade participaram de reunião/encontro realizada pela ABAPA de Carlos Barbosa no dia 23/07/2012, ocorrida nas dependências da sala dos Conselhos Municipais (prédio público, portanto), localizada no palco do Parque da Estação, no Centro da Cidade.*



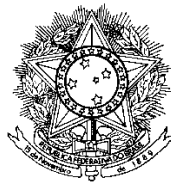
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*Os candidatos representados são sócios da mencionada entidade (fls. 53-54) e alegam terem participado da reunião em questão na qualidade de sócios, não como candidatos às eleições que se avizinhava. Todavia, não há como desvincular a pessoa do associado da pessoa do candidato. E, é fato, no encontro realizado pela ABAPA os representados colheram reivindicações da entidade, a fim de incluí-las em seu plano de governo. A testemunha Juliano Zanatta deixou claro em seu depoimento que os requeridos foram questionados na condição de candidatos, pois assim constou na ata da fl. 58 e tal testemunha, questionada, admitiu lembrar de tal detalhe (fl. 129).*

*Deixando evidente que os requeridos não participavam da reunião como meros associados, mas antes como candidatos – e de forma significativa, a testemunha Juliano Zanatta afirmou em depoimento que ‘a associação pediu mais verba para os requeridos Fernando e Todson’ (fl. 129).*

*Nesse contexto, pode-se afirmar que o evento tratou-se de reunião de cunho político, anotando-se ainda que, no final da ata das fls. 57-59, constou que o outro candidato a Prefeito Municipal, Fernando Xavier da Silva, também seria chamado para reunião com os membros da ABAPA, a fim de conhecer suas demandas.*

*Apesar de as testemunhas terem afirmado que ‘os requeridos não fizeram campanha política, apenas ouviram as colocações da diretoria’ (Juliano Zanatta – fl. 129), que ‘eles não debateram, apenas ouviram’ (Renata Prina da Silva – fl. 130), não é razoável aceitar que, em se tratando de período de campanha eleitoral, em evento desse tipo, os candidatos tenham suas propostas de governo acerca das demandas apresentadas. Alia-se a isso o fato de que, após a reunião com a ABAPA, o candidato Todson divulgou em sua página pessoal no Facebook foto da realização do encontro, acrescentando na legenda da imagem um dos objetivos da reunião, qual seja, ‘buscar contribuições para inclusão na plataforma de governo’ (fl. 09). E mais, salientou, como mais importante, o fato de que Carlos Barbosa ‘merece um governo que dialogue com as entidades civis organizadas’, o que configura evidente propaganda a seu favor, a partir da reunião realizada. A expressão utilizada, no sentido de que houve diálogo, deixa evidente que a postura dos representados na reunião não foi de silêncio absoluto, como meros ouvintes, mas que houve ‘diálogo’, expressão que exige ouvir e falar, duas vias de comunicação, deixando estreme de dúvidas a existência de propaganda eleitoral em local público.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*Sob outro viés, se considerado – o que se faz apenas ad argumentandum – que as conversas relativas ao plano de governo dos associados/candidatos e sua relação com as demandas da entidade tivessem surgido no ato de maneira quase incidental, o fato é que os representados, naquele momento e posteriormente, aproveitaram-se da situação e capitalizaram politicamente, chegando o candidato a Vice-Prefeito a lançar, na rede mundial de computadores, mensagem tendente – ainda que de maneira subliminar – a demonstração que sua proposta de governo é diferenciada em relação à outra chapa ('Carlos Barbosa merece um governo que dialogue com as entidades civis organizadas de nosso município').*

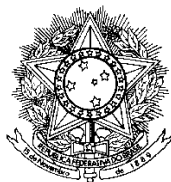
*A par disso, de relevo sinalar que a reunião da ABAPA, da qual participaram os candidatos representados, efetivamente ocorreu nas dependências de bem imóvel público, pertencente ao Município de Carlos Barbosa, o que, inafastavelmente, faz incidir a prática da conduta vedada prevista no artigo 73, inciso I, da Lei nº 9.504/97, que proíbe o uso, em benefício do candidato, partido político ou coligação, de bens móveis ou imóveis da Administração Pública (ressalvada convenção partidária).*

*O benefício que reverte em favor dos representados, ou seja, o uso da referida sala dos Conselhos em proveito próprio (dos candidatos e de seus partidos/coligação), resta evidente pelo fato de o candidato Todson (além do contato estabelecido com os membros da ABAPA) ter publicado na internet notícia e imagem acerca do evento, salientando que (quando/se eleito) pretende dialogar com a entidade. Nesse momento, dirige-se ele ao público em geral, pelo menos a todos que têm acesso à página de relacionamento Facebook (inúmeras pessoas, como se sabe). (...)"*

Os candidatos representados admitem a presença na reunião, entretanto sustentam a ausência de debate político na oportunidade, referindo que houve “apenas explanação, por parte da própria associação, sobre suas pretensões”.

A vedação disciplinada no supra transcrito art. 73, I, contudo, proíbe expressamente a prática de determinadas condutas aos agentes públicos, sob pena de sujeitar os responsáveis e beneficiários à multa, bem como os candidatos beneficiários à cassação do registro ou do diploma, conforme preceituam os §§ 4º e 5º, respectivamente.

Da leitura do art. 73, do título “Das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais” da Lei n.º 9.504/97, extrai-se que o legislador estabeleceu presunção



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*juris et de jure* de que tais práticas contaminam o processo eleitoral e, por conseguinte, afetam a regularidade da manifestação da vontade popular, não sendo conferido ao intérprete poder para reduzir o alcance de suas disposições.

Isso significa dizer que **o legislador previu condutas que são, por si só, tendentes a afetar a igualdade dos candidatos no pleito eleitoral toda vez que praticadas, enumerando os casos em *numerus clausus***, que não podem ser ampliados ou suprimidos pelo intérprete da lei, sob pena de esvaziar a *mens legis* do dispositivo e deixar sem punição fato que se subsume à hipótese que enseja a proteção da lei.

Corroborando tal entendimento, destacamos a doutrina de José Jairo Gomes<sup>2</sup> :

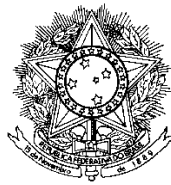
*“Entre as inúmeras situações que podem denotar uso abusivo de poder político ou de autoridade, o legislador destacou algumas em virtude de suas relevâncias e reconhecida gravidade no processo eleitoral, interditando-as expressamente. São as denominadas condutas vedadas, cujo rol encontra-se nos artigos 73 a 78 da Lei n.º 9.504/97. Trata-se de **numerus clausus**, não se admitindo acréscimo no elenco legal. Sobretudo em razão de seu caráter sancionatório, as regras em apreço não podem ser interpretadas extensiva ou ampliativamente, de modo a abarcar situações não normatizadas.”* (original sem grifos)

Destaca-se ainda, como bem assinala Luiz Carlos dos Santos Gonçalves<sup>3</sup>, que *“a vantagem do critério objetivo é que ele, a uma, protege a proibição administrativa e a lisura do pleito eleitoral e, a duas, oferece critério objetivo de verificação da conduta vedada, sem necessidade de, mensurar, a cada vez, em que medida o comportamento pôde influir no pleito”*. Ao não permitir a subjetividade, protege-se a igualdade dos candidatos na corrida eleitoral, bem como o uso deturpado da máquina pública, eis que *“são grandes os riscos da apreciação subjetiva, notadamente nos calores das campanhas eleitorais”*.

Neste passo, a alegação de que os representados não praticaram a conduta vedada do inciso I do artigo 73 da Lei Eleitoral, não merece acolhida por essa E. Corte Regional Eleitoral, ante a objetiva caracterização do fato e preenchimento dos elementos

<sup>2</sup>GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 523.

<sup>3</sup>GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 205



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

normativos exigidos pela previsão abstrata.

Cumpre referir também a desnecessidade de potencialidade lesiva para caracterização da conduta vedada. Isso porque a potencialidade lesiva da conduta para afetar o pleito deve servir de parâmetro para a fixação da pena, mediante juízo de proporcionalidade e razoabilidade a ser empreendido pelo julgador.

A propósito, o sempre elucidativo ensinamento de José Jairo Gomes<sup>4</sup>: *“tendo em vista que o bem jurídico protegido é a igualdade no certame, a isonomia nas disputas, não se exige que as condutas proibidas ostentem potencialidade para lesar as eleições ou desequilibrar o pleito. E seria mesmo descabida esta exigência, porquanto, sendo de extração constitucional, constitui ela requisito de outro ilícito, qual seja: o abuso de poder previsto no artigo 14, §9º, da Lei Maior, e nos artigos 1º, I, 'd', e 19, ambos da Lei de inelegibilidades”*.

Por tais razões, não há como deixar de reconhecer a prática de conduta vedada pelos representados, tendente, por si mesma, a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos no pleito eleitoral.

Por fim, quanto à sanção aplicável ao presente caso, cabe destacar que a penalidade do § 5º do art. 73 da Lei das Eleições<sup>5</sup> só é aplicável no casos mais graves de condutas vedadas, mediante a análise da gravidade do fato e das consequências geradas à igualdade dos candidatos ao pleito.

Nesse eixo, leia-se a seguinte passagem de Rodrigo López Zilio<sup>6</sup>

*“Como assentado outrora, havendo adequação típica ocorrerá, de regra, o sancionamento respectivo, o qual deverá observar o princípio da proporcionalidade, ou seja, no caso concreto e com base na prova colhida na instrução processual, o juízo, sempre que possível, velará pela aplicação da sanção, mas com a proibição do excesso sancionatório. Dito de outro modo, a sanção a ser aplicada deve guardar razoabilidade com o ato praticado e com a quebra do bem jurídico tutelado; logo, sendo suficiente a imposição da multa para a reposição do status violado pela conduta vedada, é inadequada a cassação do registro ou do diploma do candidato. Não há mais espaço, assim, para a teoria da reserva legal do*

<sup>4</sup>GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7ª ed. São Paulo: Atlas. 2011. p. 512.

<sup>5</sup>“§ 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 sujeito à cassação do registro ou do diploma.”

<sup>6</sup>ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2012, p. 506.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

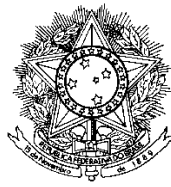
*possível na seara das condutas vedadas.”*

A matéria é pacífica no Tribunal Superior Eleitoral, verbis:

*“Representação. Conduta vedada. Inauguração de obra pública. 1. Este Tribunal Superior já firmou entendimento no sentido de que, quanto às condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504/97, a sanção de cassação somente deve ser imposta em casos mais graves, cabendo ser aplicado o princípio da proporcionalidade da sanção em relação à conduta. 2. Com base nos princípios da simetria e da razoabilidade, também deve ser levado em consideração o princípio da proporcionalidade na imposição da sanção pela prática da infração ao art. 77 da Lei das Eleições. 3. Afigura-se desproporcional a imposição de sanção de cassação a candidato à reeleição ao cargo de deputado estadual que comparece em uma única inauguração, em determinado município, na qual não houve a presença de quantidade significativa de eleitores e onde a participação do candidato também não foi expressiva. Agravo regimental não provido.” (TSE - Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 890235, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, DJE 21/08/2012)*

Como já referido, para a cassação do diploma é preciso haver a demonstração da proporcionalidade entre a máxima sanção e a conduta praticada em favor do candidato, a fim de resguardar a draconiana medida de cassação para os casos em que a afetação da igualdade de oportunidades dos candidatos seja avultante. Desta forma, apresenta-se desproporcional a cassação do registro ou diploma dos representados, mostrando-se suficiente a imposição da penalidade pecuniária.

Assim, não há razão para que seja modificada a sentença, devendo ser mantida a condenação pecuniária de FERNANDO CISLAGHI e TODSON MARCELO ANDRADE ao pagamento de multa de R\$ 5.320, 50, valor mínimo estabelecido no art. 51, §4º, da Res. TSE nº 23.370/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**III – CONCLUSÃO**

Em face do exposto, opina o Ministério Público Eleitoral pelo desprovimento do recurso eleitoral, a fim de manter a parcial procedência da representação, condenando os representados somente ao pagamento de multa em seu patamar mínimo.

Porto Alegre, 16 de Agosto de 2013.

**FÁBIO BENTO ALVES**  
Procurador Regional Eleitoral