

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 469-38.2012.6.21.0097

Procedência: ESTEIO - RS (97ª ZE – ESTEIO)

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

Recorrente: COLIGAÇÃO ESTEIO MERECE MAIS (PRB – PP - PDT – PSL – PPS – DEM – PSB – PSDB - PPL)

Recorridos: GILMAR ANTONIO RINALDI (Prefeito de Esteio)
FLADIMIR COSTELLA (Vice-Prefeito de Esteio)

Relator: DR. EDUARDO KOTHE WERLANG

PARECER

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. CONFIGURAÇÃO. 1. O acervo probatório dos autos revela-se hábil a comprovar o abuso de poder de autoridade narrado à peça exordial. **2.** A prova documental e testemunhal demonstrou a presença dos representados nos locais em que seriam construídos os postos de saúde, onde pediram votos e distribuíram cópias do contrato originado de licitação para comprovar que as obras seriam realizadas, mesmo que irregulares e írritos os trâmites administrativos. **3.** Configurado o abuso de poder político, na forma do inciso XVI do art. 22 da LC n.º 64/90. ***Parecer pelo provimento do recurso.***

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto pela COLIGAÇÃO ESTEIO MERECE MAIS contra sentença (fls. 1.181/1.189) que julgou improcedente a representação, por entender não configurado o abuso de poder de autoridade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Em suas razões recursais (fls. 1.191/1.217), a recorrente alega haver nos autos provas suficientes a demonstrar o abuso de poder político na realização de obras relativas a postos de saúde. Destaca haver o juiz eleitoral reconhecido a existência de provas e a intenção dos demandados em utilizar a obra como forma de captar votos, em típico desvio de finalidade do ato administrativo, bem como o parecer ministerial opinando pela procedência da ação.

Foram apresentadas contrarrazões às fls. 1.220/1.239.

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

II – FUNDAMENTAÇÃO

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

A sentença foi publicada em 07/02/2013 (1.190 - quinta-feira) e o recurso foi interposto no dia 13/02/2013 (fl. 1.191 - quarta-feira), primeiro dia útil após o feriado de carnaval, portanto, dentro do tríduo previsto pelo artigo 258 do Código Eleitoral¹.

Presentes os demais pressupostos, o recurso deve ser conhecido.

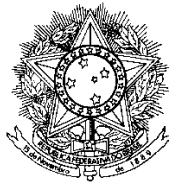
A COLIGAÇÃO ESTEIO MERECE MAIS ofereceu representação contra GILMAR ANTONIO RINALDI e FLADIMIR COSTELLA pela prática de abuso de poder político, assim narrados os fatos no essencial:

“O representado, enquanto chefe do Poder Executivo do Município de Esteio, deflagrou licitação, na modalidade de Concorrência Pública n° 10/2012, da qual originou dois contratos, 284/2012 e 292/2012.

O objeto da licitação foi a construção de unidades básicas de saúde nos bairros Tamandaré e Cruzeiro, tendo como vencedora a empresa LISBOA & CUNHA LTDA.

(...) o Sr. Alexandre da Silva, na condição de denunciante, assim consignou: ‘(...) foi contratado pelo município de Esteio para construção de unidades básicas de saúde nos bairros Tamandaré (contrato n° 292/2012) e Cruzeiro (contrato n° 284/2012), Concorrência n° 010/2012. Após empenho das

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

obras, o declarante recebeu ordem verbal para iniciar os trabalhos, colocar os caminhões na rua e fazer "movimento" nos referidos bairros. Isso ocorreu a aproximadamente sete dias antes das eleições municipais passadas. Confiando no Município, deu início aos trabalhos em ambos os bairros. Foi o próprio Prefeito Gilmar Rinaldi, junto com o Vice-Prefeito, Costela, quem determinou pessoalmente ao declarante dar início aos trabalhos antes da ordem formal. o próprio Prefeito afirmou que 'poderia iniciar as obras pois tinham que ganhar as eleições'.

O depoimento, em parte supra transcrito, deixa nítida a intenção dos representados de obterem vantagem eleitoral valendo-se do poder de suas autoridades, notadamente, PODER POLITICO eis que, mesmo sem a observância das formalidades legais, tais como ordem de início escrita ou mesmo a homologação e ratificação pela Caixa Econômica Federal, determinaram o início das obras a fim de causar impacto visual e responder ao eleitor, ao qual os representados haviam prometido as obras, porem até aquela data sem efetivo cumprimento da promessa de campanha.(...)

Sabedores da burocracia ainda necessária para que houvesse o início das obras, os representados, por conta do dia das eleições que se aproximava, abusaram do Poder de Autoridade e do Poder Político ao utilizarem-se da administração municipal que chefiavam para proveito eleitoral e pessoal (...)"

Os recorrentes atribuem aos representados a prática de abuso de poder de autoridade, mediante desvio de finalidade do ato administrativo, intentado ao arrepio da lei e com finalidade eleitoral. A propositura da representação pelo abuso do poder é disciplinada pela Lei Complementar n.º 64/90, que dispõe em seu art. 22, inciso XIV, *verbis*:

"Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou o 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 o 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: (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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;”

Embora o abuso de poder *lato sensu* importe a consideração de uma noção jurídica 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 delimitação conceitual desta figura jurídica.

Sobre o conceito de abuso de poder, leia-se o magistério de José Jairo Gomes²:

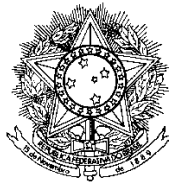
“Haverá abuso sempre que, em um contexto amplo, o poder – não importa sua origem ou natureza – for manejado com vistas à concretização de ações irrazoáveis, anormais, inusitadas ou mesmo injustificáveis diante das circunstâncias que se apresentarem e, sobretudo, ante os princípios e valores agasalhados 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:

“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.

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 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 em apreço, merece prosperar a irresignação da representante, uma vez restarem comprovados nos autos os fatos descritos na inicial, que conformaram o abuso de poder de autoridade, conforme acurado exame do ilustre Promotor de Justiça Eleitoral, em parecer acostado às fls. 1.173/1.177v, do qual transcrevo o seguinte excerto, por esclarecedor:

"Os documentos existentes nos autos e a prova testemunhal tornam evidente o abuso de poder de autoridade por parte dos demandados, consistente ao simular o início de duas obras irregulares com o fim de angariar votos às vésperas das eleições.

Em que pese o art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997 não vedar a execução de obras públicas nos meses que antecedem as eleições, é patente que a ampla divulgação e início, com grande alarde, de obras baseadas em contratos nulos e ainda não referendados pela Caixa Federal na semana que antecede o pleito configura abuso e macula a lisura do processo eleitoral.

Mesmo que a irregularidade de falta de publicação do edital da licitação no Diário Oficial da União – prevista no art. 2, inc. I, da Lei Federal nº 8.666/1993 – tivesse ocorrido por descuido, há diversos outros elementos que demonstram, de forma cristalina, a conduta ilícita por parte dos candidatos:

US Cruzeiro

- Nos dias que antecederam as eleições, a Prefeitura fez limpeza do terreno, movimentando operários e máquinas, o que deu a impressão de que as obras estariam para começar.*
- A empresa Lisboa e Cunha Ltda começou a trabalhar no local sem ter recebido ordem de início da execução pela Eng.^a. Carla Regina Cardias, fiscal da referida obra; segundo o representante da empresa, havia recebido ordem verbal dos demandados, com a finalidade de fazer movimentação no bairro e conquistar os votos da população.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

- Os demandados compareceram à Vila Cruzeiro nos dias que antecederam as eleições e solicitaram votos, ocasião em que fizeram menção expressa ao posto de saúde e distribuíram cópias do contrato da obra.

US Tamandaré

- A ordem de início da obra foi firmada pelo fiscal, Arq. Ciro A. Glass dos Santos, em 04/10/2012, ou seja, no penúltimo dia útil antes da eleição (vide fl. 42), antes de ter o Município de Esteio obtido a autorização da Caixa Econômica Federal.
- A ordem de início deu-se antes mesmo da publicação do extrato do contrato no Jornal das Cidades, o que veio a ocorrer somente em 09/10/2012 (fl. 1.062). Observa-se que a Sra. Rita de Cássia Ferreira Machado, do Departamento de Compras do Município, afirmou, ao depor em juízo, ser necessária a prévia publicação do extrato do contrato na imprensa, o que não foi nem sequer observado no caso em tela.
- O fiscal da obra, cuja formação é em arquitetura, se atuou de boa-fé, não foi orientado pelo Poder Executivo a aguardar a licença da CEF antes de expedir a ordem de início da obra, o que é inconcebível num Município com o tamanho e a estrutura de Esteio.
- A Prefeitura realizou a limpeza do canteiro de obras, embora a 'capina, limpeza e varredura' estivessem nas planilhas orçamentárias da Concorrência nº 10/2012 (fls. 977, 1.005, 1.021 e 1.033), sendo orçada em R\$ 5.523,08 pela empresa vencedora da licitação. Pergunta-se: por que o Município fez a limpeza do terreno empregando seus funcionários e equipamentos se tal serviço já estava incluído na licitação?
- Os demandados compareceram ao Bairro Tamandaré nos dias que antecederam as eleições e solicitaram votos à população, fazendo menção expressa ao posto de saúde em construção.

Ainda que desconsiderássemos o depoimento do Sr. Alexandre da Silva — representante da empresa Lisboa e Cunha Ltda, que narrou ter recebido determinação verbal de Gilmar Rinaldi e Fladimir Costella para iniciar as obras antes das eleições com o fim de ajudar os candidatos a conquistar votos dos eleitores dos bairros Tamandaré e Cruzeiro —, mesmo assim o almanaque probatório é suficientemente robusto para a conclusão de que houve, de fato, abuso do poder de autoridade por parte dos demandados.

Ocorre que não existe razão para o Município ter iniciado duas importantes obras que necessitavam do aval da Caixa Econômica Federal — uma delas com ordem formal de início expedida pelo fiscal — quase três semanas antes



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

da vinda da manifestação escrita da instituição financeira, que ocorreu somente em 25 de outubro (vide mensagem de e-mail da fi.1.092).

E o mais absurdo é que o Secretário Municipal da Saúde, Dr. José Antônio Almeida Silveira, narrou em juízo que o Município já havia experimentado problemas com a Caixa no passado, por ter iniciado as obras da US Cruzeiro sem a autorização de início por parte da instituição financeira. Por isso, a obra teve de ser interrompida quando estava executada em 60% e ficou parada por quatro anos. A Tomada de Preços nº 15/2012 (objeto do presente processo) nada mais era que a retomada da construção da unidade de saúde com os recursos federais. Seria possível o Município incorrer novamente na mesma falha, se não fosse propositadamente, para ludibriar a população em época de eleição?

Não é possível ser mera coincidência que tenha havido tantos erros e equívocos, todos para que a obra iniciasse de forma açodada na semana que antecedeu a eleição. São demasiadas irregularidades, todas no sentido de propiciar a movimentação de homens e de máquinas nos canteiros de obras, dando a falsa sensação à população de que a construção dos postos de saúde estava se iniciando.

Por isso, o conjunto de provas reforça o depoimento do Sr. Alexandre da Silva, de que tudo foi orquestrado pelo prefeito e pelo vice-prefeito — ambos candidatos à reeleição —, os quais abusaram de sua autoridade para buscar votos de eleitores dos bairros Cruzeiro e Tamandaré com base num engodo, ou seja, de que havia postos de saúde em construção/ reforma nos referidos bairros”

A par de estar bem documentado o abuso pela prova material, a prova testemunhal corrobora que os candidatos compareceram aos locais onde seriam construídos os postos de saúde, **inclusive fazendo pedido expresso de voto aos moradores e distribuindo cópia do contrato resultante da licitação para as obras dos postos de saúde.**

A sentença recorrida traz um resumo dos depoimentos de diversas testemunhas, conforme reproduzo:

“A testemunha JOÃO MARIA CLARO GONÇALVES, por sua vez, declarou que, na semana das eleições, foi realizada limpeza no terreno da UBS Cruzeiro (...). Referiu que houve uma reunião na esquina do posto, na qual recebeu cópia do contrato 292/2012, entregue por uma ‘senhora que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

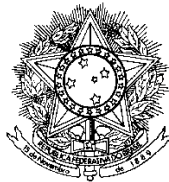
estava junto com o Gilmar e o Costella, ela que me entregou, tava lá com um punhado de contrato entregando, pedindo que nós ajudasse eles e votasse que iam ajudar nós' (...) Disse que Gilmar explicou o objeto do contrato, afirmando que as obras seriam retomadas, pedindo votos e afirmando 'me ajuda que eu te ajudo.

ANTÔNIO CABRAL RAMOS, morador da rua do posto da Cruzeiro, declarou que, na semana anterior às eleições, foi realizada limpeza na UBS, inclusive com máquinas. Também foi colocada placa da empreiteira em frente ao posto. (...) O prefeito Gilmar foi até o local e disse que o posto seria entregue até o natal. Houve distribuição do contrato da obra a população na semana das eleições. Na ocasião, também estava presente o vice-Prefeito e outros assessores.

A testemunha ITALINO RIBAS, morador das proximidades do posto do Bairro Cruzeiro, afirmou que a última vez que viu movimento no local foi na sexta-feira anterior às eleições, quando foi realizada limpeza com a utilização de máquinas. Disse que, antes das eleições, havia pessoas na esquina afirmando que o posto seria um presente para a Vila Cruzeiro e que estavam até mesmo distribuindo 'um papel'. Referiu que, anteriormente, também já havia sido realizada limpeza no local, durante o ano de 2012.

CATARINA CAMPOS JESUS, testemunha arrolada pela parte autora, vizinha do posto de saúde do Bairro Tamandaré, disse que (...) 'andaram de casa em casa oito dias antes das eleições, prometendo o posto de saúde caso eles ganhassem. Até botaram placas lá, botaram umas patrôlas trabalhando lá para comover o pessoal. Passando as eleições, retiraram tudo e pararam com tudo'(...)

Diante das provas expostas, possível concluir que (1) houve uma limpeza na UBS Cruzeiro poucos dias antes das eleições, bem como ligação de energia (com instalação de um poste) e de água, (2) as obras iniciaram na UBS Tamandaré, também alguns dias antes do pleito, mediante ordem escrita de início fornecida pelo arquiteto Ciro Glass, e (3) os demandados foram até próximo aos locais das obras e comunicaram aos moradores locais que, finalmente, os postos de saúde seriam construídos e finalizados, chegando a haver, inclusive, distribuição de cópias do contrato firmado com a empresa vencedora da licitação aos moradores dos arredores da unidade do Bairro Cruzeiro."



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ainda, de acordo com o testemunho do Sr. Alexandre, também ocorreu ordem verbal para que realizasse maior movimentação nas referidas obras, com finalidade eleitoral; fato que foi, no entanto, negado pelos demandados.”

Impõe-se salientar, ainda, que, em seu depoimento em juízo, o então Secretário Municipal da Saúde, José Antônio Silveira, confirmou tanto os problemas ocorridos anteriormente com a CEF, em razão de início não autorizado da obra do mesmo posto de saúde, importando a sua interrupção e a consequente indisponibilidade do serviço público à população local, como também a realização da limpeza do terreno para a retomada das obras no final do mês de setembro de 2012.

A bem da verdade, registre-se também o depoimento do arquiteto Ciro Alexandre Glass dos Santos, que disse não ter sofrido qualquer pressão por parte dos representados para que autorizasse o início da obra na UBS Tamandaré, referindo que à época não tinha conhecimento de que era necessária a autorização ou aval da Caixa Econômica Federal para dar início às obras, conforme previsão do contrato, razão pela qual forneceu a ordem escrita de início das obras, reconhecendo como sua a assinatura do documento de fl. 42.

A d. sentença recorrida deu relevo à falha da administração, atribuída exclusivamente ao arquiteto responsável pela obra, entendendo não comprovado nos autos que os dois demandados tenham dado causa, mediante ordem verbal, ao início das obras, decorrente de simples falha administrativa.

Com a devida vênia, constam dos autos elementos em profusão dando respaldo às alegações dos representantes, tanto no que diz com a prova material quanto com a prova testemunhal, de modo a subscrevermos a conclusão da Promotoria Eleitoral, no sentido de que *“Não é possível ser mera coincidência que tenha havido tantos erros e equívocos, todos para que a obra iniciasse de forma açodada na semana que antecedeu a eleição. São demasiadas irregularidades, todas no sentido de propiciar a movimentação de homens e de máquinas nos canteiros de obras, dando a falsa sensação à população de que a construção dos postos de saúde estava se iniciando.”*

Dentre os elementos mais relevantes, vale lembrar: **1-** a falta de publicação do edital da licitação no Diário Oficial da União, exigência prevista no art.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

2º, inc., da Lei das Licitações, irregularidade que, conforme referido pela Engenheira Civil da Secretaria do Planejamento de Esteio, Carla Regina, fez com que a CEF não autorizasse o início da obra; **2-** a publicação do extrato do contrato no Jornal das Cidades ocorreu apenas em 09/10/2012 (fl. 1062); **3-** embora a capina, limpeza e varredura do terreno estivessem nas planilhas orçamentárias da Concorrência n.º 10/2012 (fls. 977, 1005, 1021 e 1033), sendo orçados os serviços em R\$ 5.523,08, a prefeitura providenciou a limpeza do terreno empregando seus funcionários e equipamentos, importando pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço; **4-** conforme explanado pela Promotoria Eleitoral, o Município já havia experimentado problemas com a CEF no passado, por ter iniciado as obras da mesma US Cruzeiro sem a autorização de início por parte da instituição financeira. **Por isso, a obra teve de ser interrompida quando estava executada em 60% e ficou parada por quatro anos.** A Tomada de Preços n.º 15/2012 (objeto do presente processo) nada mais era que a retomada da construção da unidade de saúde com os recursos federais.

Imperioso realçar, por fim, as declarações do Sr. Alexandre da Silva, responsável pela empresa vencedora das licitações para a construção/reforma das unidades de saúde, em depoimento extenso e coeso, caracterizado pela riqueza de detalhes em relação às irregularidades ocorridas. A propósito, transcrevemos do áudio dos arquivos de vídeo da audiência, constantes do CD anexado à fl. 1123 destes autos, *verbis*:

“1º arquivo, de 7’40” - Testemunha Alexandre da Silva

Trecho de 1’40” a 2’40”

“...eu recebi uma autorização verbal do prefeito em exercício na época, não do prefeito Rinaldi, do prefeito em exercício Gilmar Costella, ããnn..., Vladimir Costella, que o prefeito titular estava licenciado na época da assinatura do contrato, o contrato foi assinado pelo vice-prefeito, táá..., ele pediu que eu fizesse, e aí eu tive que contratar vinte e oito operários, sim, para fazer a limpeza e fazer a movimentação de todas... de todas as obras e a engenheira Carla, de forma extremamente profissional e correta, a única pessoa ética em todo esse processo foi a engenheira Carla, táá... que disse olha, isso não pode tá fazendo e o prefeito dizendo: faz! E eu realmente, aí eu pressionei: Carla como é que tá o processo na... na Caixa? Ela não faltou em nenhum momento com a verdade, tá. Então o depoimento dela está extremamente correto.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“6º arquivo, 8'22” - Testemunha Alexandre da Silva

Trecho de 0'54” a 6'15”

Juiz: com relação ao posto de saúde lá da Cruzeiro, que seria a reforma...

Alexandre da Silva: sim...

Juiz: essa não teve ordem...

Alexandre da Silva: não...

Juiz: ...por escrito

Alexandre da Silva: por escrito, não houve.

Juiz: ordem verbal houve?

Alexandre da Silva: houve ordem... houve um pedido, “pelo amor de deus”, do prefeito e do vice-prefeito, que eu fizesse uma movimentação porque o candidato da oposição tava muito forte na região, e eles tinham... já tinham tido problemas anteriores, já quebraram uma outra empresa por causa dessa obra..., táá, tem um outro processo, táá, junto a eles e eles pediram, pelo amor de deus, que eu tivesse que botar, foi colocado oito ou dez funcionários, não vou te precisar, oito ou dez funcionários fazendo a limpeza, foi colocado caminhão, foi colocado placas, se quiser eu tenho as fotos para provar...

Juiz: esse prejuízo todo que o senhor alega não seria então da limpeza da Cruzeiro, seria lá do outro, do Posto Tamandaré...

Alexandre da Silva: não, são dois contratos...

Juiz: sim, são dois contratos...

Alexandre da Silva: dois contratos separados. A minha empresa não pegou outras licitações, táá, eu não peguei outras obras porque ou tinha aproximadamente oitocentos e setenta, novecentos mil reais em serviços a serem executados com a prefeitura de Esteio. Para executar no prazo que eles me pediram, eu tive que fazer contratação extra de mão de obra... que eles queriam entregar o posto de... o posto de saúde da... da... da Cruzeiro até o início deste ano, agora. O prefeito me chamou na sala dele com todo o secretariado, esse senhor eu nunca vi, mas com... com os demais advogados da prefeitura, com os secretários presentes, eu tenho duas testemunhas que, se for o caso, tá, prá arrolar, o meu jurídico estava presente, a minha administração da minha empre... a administradora da minha empresa estava presente, tá, onde eles pediram celeridade nesse processo... tá, que teria mais inúmeras obras... agora eu digo OK, eu não tenho nenhum problema de não executar, tá... e de não fazer. E de uma hora para outra eles simplesmente revogaram tudo. Só de material que não foi... que não está, aãnn,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

transformado, mas que foi, ãã, só de ferro, a aquisição de ferro e de cimento e coisa que está dentro da Tamandaré eu tenho mais de setenta mil reais hoje. Porque tu não compra o material só pra aquilo que tá pronto, quando tu faz uma compra de material você compra toda uma etapa de uma obra

Juiz: *considerando que a testemunha foi, então, por interesse da parte autora, pelo autor...*

Pelo autor: *o que eu pretendo saber, excelência, é: quais foram os motivos do prefeito em exercício, do Fladimir ou do Reinaldi, em lhe determinar esta... esta iniciativa imediata e rápida lá nos postos de saúde?*

Alexandre da Silva: *quinze dias antes havia, ããnn, isso, ããnn, ããnn, quinze dias antes havia havido uma tempestade na cidade no qual houve uma enchente. Isso tinha criado, dito por eles, chamaram, me chamaram no gabinete... deles, e me disseram: olha, essa enchente, por alguns problemas, tá, nos tá causando um prejuízo eleitoral bastante grande, tá. Aproximadamente quinze dias antes, eu não sei precisar, mas vocês têm como pesquisarem e chegarem a uma enchente que teve, ããã, quinze, vinte dias antes das eleições. Tá, é só procurar a meteorologia e dados da Defesa Civil que vocês comprovam, não sou eu que... que preciso.*

Juiz: *sim, sim, tá bom. Vamos nos... objetivar...*

Alexandre da Silva: *aconteceu isso e, aí, por esse motivo, que eles tavam perdendo terreno para a oposição, me chamaram e pediram que houvesse celeridade. Foi essa a alegação deles direta pra mim.*

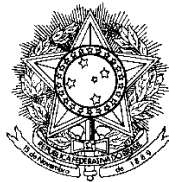
Pelo autor: *ãããnnnn... eles lhe disseram, abertamente, sobre a necessidade de fazer uma grande movimentação antes da eleição?*

Alexandre da Silva: *sim, óbvio! Fizerm, ãã, fizeram eu passear com eles, distribuir contrato assinado nas duas comunidades. Junto com os secretários, eu tenho fotos que comprovam.*

Pelo autor: *esta comunidade lá da Tamandaré e do Cruzeiro, ãã, era uma comunidade que estava desgostosa com o... com o prefeito, em relação à não realização dessas obras?*

Alexandre da Silva: *não posso afirmar porque eu não sou daqui. ããã, eu eu.. eu posso dizer o que eles me disseram, que eles haviam interesse nessas duas comunidades, eu não... eu não fiz pesquisa... de opinião junto à comunidade porque não é, ehh, da minha empresa fazer isso. O que eu sei é dito por eles é que seriam duas obras essenciais para a eleição deles, isso sim. Isso me foi dito, agora se era realmente um problema ou não, tá, ãã, não... não... não diz a...*

Pelo Autor: *isto foi-lhe dito em que momento?*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Alexandre da Silva: na prefeitura, ô, por telefone. O prefeito, o prefeito Costella, coloco meu sigilo telefônico à disposição, tá, meu sigilo telefônico está à disposição, ligações feitas do meu celular para o prefeito Costella.

Pelo autor: em que momento, ãã, antes da eleição?

Alexandre da Silva: antes da eleição, uma semana antes

Pelo Autor: e a ordem de início também...

Alexandre da Silva: antes da eleição, meu sigilo telefônico está à disposição da Justiça Eleitoral.

Pelo autor: nada mais, excelência."

Assim, é todo um acervo probatório que impende examinar, no qual se inserem as pormenorizadas declarações do Sr. Alexandre, que guardam coerência interna e verossimilhança quanto aos fatos e provas do processo, não se podendo concluir pelo seu descrédito a partir dos depoimentos dos dois representados, que naturalmente negam qualquer responsabilidade pelo irregular início das obras.

Não se trata, assim, de sopesar a palavra de uma testemunha contra a palavra de dois representados, mas de enfatizar que a mera negativa dos fatos pelos representados (e não seria de se esperar a simples admissão do ilícito em juízo!) não é suficiente a refutar todo o conjunto de provas e indícios armazenado nos autos, indicador do uso do poder de autoridade com evidente desvio de finalidade no contexto da campanha eleitoral, na semana antecedente ao pleito, com emprego de recursos públicos e participação direta dos candidatos.

Ademais, apesar do julgamento pela improcedência, saliente-se que a própria sentença recorrida admite terem os representados iniciado as obras irregularmente e com intuito eleitoral, visto que compareceram aos locais onde seriam construído os postos de saúde prometendo que as obras seriam concluídas e entregando aos moradores cópias do contrato da licitação realizada.

Convém também não olvidar que, no exame das provas, não deve o julgador afastar-se das regras da experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece, conforme preconiza de forma expressa o artigo 335 do CPC⁴, em comando normativo aplicável subsidiariamente à matéria eleitoral.

⁴ Art. 335. *Em falta de normas jurídicas particulares, o juiz aplicará as regras da experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece e ainda as regras da experiência*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O abuso de poder econômico, político ou de autoridade deve ser aferido, caso a caso, de acordo com a conduta de cada um dos investigados. E não há dúvida, ante as provas produzidas nos autos, quanto à efetiva prática de abuso de poder de autoridade atribuída aos representados, em face da gravidade das circunstâncias.

Importante anotar que a inovação legislativa patrocinada pela Lei Complementar n.º 135/2010, que acrescentou o inciso XVI ao art. 22 da Lei n.º 64/90, afastou 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 lesiva⁵.

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)

Atualmente, o exame da potencialidade do ato quanto a sua influência direta no resultado do pleito cedeu relevância como elemento definidor do abuso, o qual, 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 normalidade e legitimidade da eleição.

técnica, ressalvado, quanto a esta, o exame pericial.

⁵ Neste tocante, convém assinalar que a própria jurisprudência do Eg. TSE, ainda antes da edição da Lei Complementar n.º 135/2010, já havia se afastado da ideia de uma relação aritmética de causalidade entre a prática do ato de abuso e o resultado da eleição, não vinculando o exame da potencialidade ao resultado quantitativo das eleições, como se extrai do seguinte precedente: “AGRAVO REGIMENTAL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – ABUSO DE PODER ECONÔMICO ENTRELACADO COM ABUSO DE PODER POLÍTICO – AIME – POSSIBILIDADE – CORRUPÇÃO – POTENCIALIDADE – COMPROVAÇÃO – SÚMULAS NOS – (...) 6- A jurisprudência desta c. Corte é no sentido de que o exame da potencialidade não se vincula ao resultado quantitativo das eleições (RCED nº 698/TO, de minha relatoria, DJe de 12.8.2009). De todo modo, o e. Tribunal a quo reconheceu existir elementos suficientes para a caracterização não só da captação ilícita de sufrágio, mas também do abuso de poder econômico, que influenciou a vontade popular, avaliando, implicitamente, a diferença de votos entre os candidatos. 7- Para chegar à conclusão diversa do v. acórdão regional, haveria a necessidade de revolver o conteúdo fático-probatório dos autos, procedimento inviável neste recurso especial eleitoral em virtude das Súmulas nº 7/STJ e 279/STF. 8- Agravo regimental não provido.” (TSE – AgRg-AI 11.708 (38986-05.2009.6.00.0000) – Rel. Min. Felix Fischer – DJe 15.04.2010 – p. 18)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A gravidade da conduta, por consequência, apta a engendrar comprometimento da normalidade e legitimidade do pleito, demonstrando que as dimensões alcançadas pelas práticas abusivas são capazes de macular a lisura do pleito e malferir o princípio da isonomia (igualdade de chances) em desfavor dos demais candidatos, é característica indispensável à conformação do pretendido abuso.

A respeito desta importante evolução legislativa, leia-se do magistério de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves⁶:

“Na prática, muitas vezes se reconhecia uma conduta vedada aos funcionários públicos, ou um abuso do poder econômico, de autoridade ou dos meios de comunicação social, mas, por falta de potencialidade lesiva, se deixava de aplicar a sanção aos responsáveis.

Perfilhávamos, sempre, orientação diversa, já reconhecida pelo TSE – Agr. Reg. no Respe 27.897-SP, Rel. Min. Felix Fischer, j. 8-10-2009: ‘A configuração da prática de conduta vedada independe de potencialidade lesiva para influenciar o resultado do pleito, bastando a mera ocorrência dos atos proibidos para atrair as sanções da lei. Precedentes [...]’ - de que o importante não era a ‘potencialidade lesiva’, mas a gravidade do ato ilícito, de modo a permitir a dosimetria da sanção e evitar a desproporcionalidade. A cassação do registro, diploma ou mandato, a sanção mais rigorosa do Direito Eleitoral, só deveria ser praticada diante de irregularidades graves. Outras irregularidades, quando reconhecidas, deveriam receber sanções menos fortes.

Temos que a inovação da Lei da Ficha Limpa deve ser adotada como parâmetro de interpretação não apenas das Investigações Judiciais Eleitorais, mais sim de todas as ações eleitorais, substituindo a indefinível ‘potencialidade lesiva’ pelo mais concreto e direto conceito de gravidade do ato ilícito.”

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 suas circunstâncias comprovadas, como por exemplo: a repercussão dos atos sobre os eleitores, a relevância e abrangência dos meios utilizados, os valores gastos na prática apontada

⁶GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 214.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

como abusiva, **a contribuição causal direta dos representados para a configuração do abuso e a proximidade do pleito**, entre outras.

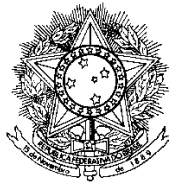
O teor dos fatos relatados à petição inicial e comprovados pelo acervo probatório, constituído por prova documental e testemunhal, demonstra a ocorrência do abuso de poder de autoridade, conformada a gravidade das circunstâncias a que se refere o inciso XVI do art. 22 da Lei Complementar n.º 64/90.

Na hipótese vertente, ante a gravidade dos fatos e de suas circunstâncias, relativas à vinculação de obras de construção e reforma de unidades de saúde em bairros populares à campanha de candidato à majoritária no município, em sequência de atos ocorrida às vésperas do pleito, com enorme capacidade de influência sobre a conformação da vontade do eleitor para o ato do sufrágio, não se avista desproporção na aplicação da pena de cassação do diploma e declaração de inelegibilidade.

Ante o acentuado desvalor social da conduta, intencionalmente voltada à quebra do princípio da isonomia no certame, mediante a qual o candidato deu início de modo temerário a obras públicas de enorme interesse social, resultando na paralisação das obras e não entrega do serviço de saúde à população daquelas comunidades, reiterando, diga-se ainda, situação já ocorrida quatro anos antes, a demonstrar evidente descaso com a implementação de princípios e regras constitucionais relativos à saúde, previstos nos artigos 196 e 198 da Constituição Federal, não se avista outra sanção suficiente a ser aplicada.

A conduta do candidato, desenganadamente de viés eleitoreiro, o que se comprova estreme de dúvida através da distribuição pelos próprios representados de cópias do contrato, acompanhada de pedido de votos, importou comportamento do administrador público afrontoso ao princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no texto da Carta Constitucional, ao submeter a satisfação de demanda social justa e reconhecida de uma parcela significativa dos munícipes a mero cálculo eleitoral, e retardando a prestação do serviço de saúde pública em dois importantes bairros do município, em decorrência das irregularidades administrativas deflagradas pelo açodado início das obras, às vésperas do pleito.

Como mencionado, o abuso de poder econômico, político ou de autoridade deve ser aferido, caso a caso, de acordo com a conduta de cada um dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

investigados. E ante as provas produzidas nos autos, quanto à efetiva prática de abuso de poder de autoridade pelos recorridos, que deram causa à situação irregular e beneficiaram-se pessoalmente, inclusive com o pedido de votos, impõe-se a reforma da sentença, aplicando-se os consectários legais.

Sendo assim, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo provimento do recurso.

III – CONCLUSÃO

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

Porto Alegre, 06 de Setembro de 2013.

FÁBIO BENTO ALVES
Procurador Regional Eleitoral