



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

1/9

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

Recurso Eleitoral n.º 165-29.2012.6.21.0068

Procedência: Flores da Cunha-RS (68ª Zona Eleitoral – Flores da Cunha)

Relator(a): DESA. ELAINE HARZHEIM MACEDO

Assunto: RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – PROPAGANDA POLÍTICA – PROPAGANDA ELEITORAL – BANNER/CARTAZ/FAIXA – BEM PÚBLICO – ABUSO – DE PODER ECONÔMICO – CARGO – VEREADOR – COMPARECIMENTO A INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA EM PERÍODO VEDADO – PEDIDO DE CASSAÇÃO DE DIPLOMA – PEDIDO DE CASSAÇÃO DE REGISTRO – PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA

Recorrentes: COLIGAÇÃO UNIÃO, EXPERIÊNCIA E RESPONSABILIDADE (PDT – PR)
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Recorrido: JOSÉ LUIS DE SOUZA (Vereador de Flores da Cunha)

PARECER

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA IRREGULAR. ART. 37. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. CONDUTA VEDADA. VIOLAÇÃO AO ART. 77 DA LEI N.º 9.504/97 (ART. 53 DA RESOLUÇÃO TSE N.º 23.370/2011). CONFIGURAÇÃO. DESNECESSIDADE DA CASSAÇÃO DE REGISTRO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. 1. A propaganda em bem público, embora irregular, não enseja por si só a aplicação da penalidade de multa prevista no § 1º do mencionado dispositivo, tendo em vista que a foi retirada espontaneamente pelo representado. **2.** Comprovada a infração ao art. 77 da Lei das Eleições, tendo em vista que o mero comparecimento do candidato à inauguração de obra pública municipal, nos três meses anteriores ao pleito, configura a prática da conduta vedada prevista. **3.** Considerando as peculiaridades do caso e tendo em vista os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, é de ser aplicada, mediante interpretação sistemática da legislação de regência, a multa do art. 73, § 4º, mostrando-se desproporcional a cassação de registro. ***Parecer pelo parcial provimento dos recursos, a fim de reconhecer a prática de conduta vedada, aplicando-se-lhe tão somente a pena de multa.***

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recursos eleitorais interpostos pela COLIGAÇÃO UNIÃO,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

2/9

EXPERIÊNCIA E RESPONSABILIDADE e MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL contra sentença prolatada pelo MM. Juízo da 68ª Zona Eleitoral (fls. 59/64), que julgou parcialmente procedente a representação ajuizada, não vislumbrando a alegada prática de conduta vedada (art. 77 da Lei n.º 9.504/97), e deixando de aplicar multa em relação à propaganda irregular, porquanto retirada espontaneamente.

Em sede recursal, sustenta a coligação recorrente (fls. 69/74) que restou comprovado o comparecimento do recorrido JOSÉ LUIS DE SOUZA à solenidade de inauguração de obra pública do município, infringindo o art. 77 da Lei das Eleições. Outrossim, requer seja arbitrada a penalidade de multa por propaganda irregular, conforme disposto no § 1º do art. 37 da lei supra citada.

O Ministério Público Eleitoral aduz, em suas razões (fls. 76/79v), que o candidato recorrido praticou a conduta vedada pelo art. 77 da Lei n.º 9.504/97, consistente na participação de inauguração de obra pública, devendo ser aplicada a cassação do registro de candidatura ou do diploma legal do recorrido.

Foram apresentadas contrarrazões pelo recorrido às fls. 82/90.

Após, subiram os autos a esta Egrégia Corte e vieram à Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer (fl. 92).

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os recursos são tempestivos.

Ambos os recorrentes foram intimados da sentença no dia 27/09/2012 (fls. 67 e 68), interpondo os presentes em 28/09/2012 (fl. 69) e 30/09/2012 (fl. 76). Portanto, devidamente observado o prazo de três dias previsto pelo art. 73, § 13, da Lei n.º 9.504/97¹.

No mérito, as irresignações merecem parcial acolhida.

A COLIGAÇÃO UNIÃO, EXPERIÊNCIA E RESPONSABILIDADE ajuizou representação contra o candidato a vereador JOSÉ LUIS DE SOUZA, por prática de conduta vedada, sustentando que o candidato compareceu à inauguração de asfalto (obra pública) na cidade, e por realização de propaganda irregular, afixada em bem público.

¹ § 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

3/9

Sobreveio sentença (fls. 59/64) que julgou parcialmente procedente a representação aforada. Entendeu o juízo *a quo* não restar configurada a prática de conduta vedada, porquanto o representado somente compareceu à inauguração de obra pública, não se beneficiando do momento para realizar campanha. No tocante à propaganda eleitoral afixada em bem público, embora comprovada nos autos, deixou o sentenciante de aplicar a sanção pecuniária, porquanto retirada espontaneamente pelo representado.

Quanto ao pedido de aplicação da multa prevista no § 1º do art. 37 da Lei n.º 9.504/97, não assiste razão à coligação recorrente. Isso porque a sanção é prevista para o eventual descumprimento de notificação do juízo eleitoral para a retirada da propaganda, e não para a veiculação da propaganda irregular em si. Assim, tendo sido a propaganda retirada pelo representado, não há falar que incorreu em tal sanção.

Nesse sentido, os precedentes do E. TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais:

“Recurso. Propaganda eleitoral em bem público. Eleições 2012. Procedência da representação no juízo originário. Aplicação de multa pecuniária ao representado. Inconteste a afixação de placa de propaganda em bem público, qual seja, residência pertencente a Colégio Estadual. O cumprimento da determinação judicial de retirada da propaganda e de restauração do bem tem o condão de afastar a multa imposta ao recorrente. Ademais, o recorrente já ter incidido em outra irregularidade não se presta com fato gerador para aplicação de multa. Provimento.” (TRE-RS. Recurso Eleitoral nº 11494, Relator(a) DR. ARTUR DOS SANTOS E ALMEIDA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 211, Data 30/10/2012, Página 8) (original sem grifos)

“Agravo regimental. Recurso especial. Representação. Propaganda eleitoral irregular. Art. 37 da Lei nº 9.504/97. Notificação. Retirada. Ausência. Sanção. Insubsistência.

1. Nos termos do art. 37, § 1º, da Lei nº 9.504/97, com a redação dada pela Lei nº 11.300/2006, averiguada a irregularidade da propaganda, o responsável deverá ser notificado para efetuar a restauração do bem. Caso não cumprida a determinação no prazo estabelecido pela Justiça Eleitoral, poderá ser imposta a respectiva penalidade pecuniária.

2. Ao menos no que respeita à propaganda proibida no art. 37 da Lei das Eleições, não há como se aplicar a anterior jurisprudência da Casa no sentido de que as circunstâncias e peculiaridades do caso concreto permitiriam imposição da sanção, independentemente da providência de retirada.

Agravo regimental a que se nega provimento.” (TSE. Agravo Regimental em RESPE nº 27626, Relator(a) Min. CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTO, Publicação: DJ – Diário de Justiça, Volume 1, Data 20/02/2008, Página 16) (original sem grifos)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

4/9

De outra banda, no tocante à apontada **prática de conduta vedada**, tenho que merecem parcial provimento os presentes recursos.

Com efeito, nos termos do artigo 77 da Lei n.º 9.504/97, reproduzido pelo artigo 53 da Res. TSE n.º 23.370/2011, é vedada a participação dos candidatos em inaugurações de obras públicas, nos três meses antecedentes ao pleito eleitoral. Diz a Lei das Eleições:

“Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.” (Grifou-se)

Ao que se extrai dos elementos trazidos aos autos, especialmente a mídia trazida com gravações de vídeo da prática impugnada (fl. 11), corroborada pela prova testemunhal (fls. 34/35) e a declaração do próprio candidato em sede de defesa (fl. 15), o recorrido efetivamente integrou o evento público que celebrou a inauguração de asfalto em via pública da comunidade de Santa Bárbara.

Assim, no caso em apreço, tem-se por configurada a prática de conduta vedada pelo representado JOSÉ LUIS DE SOUZA, candidato a vereador no município de Flores da Cunha/RS, pelo fato de ter comparecido, dentro dos 3 (três) meses anteriores ao pleito de 2010, à inauguração de obra pública realizada pela Prefeitura Municipal.

A vedação, disciplinada no supra transcrito art. 77 e parágrafo único, da Lei n.º 9.504/97, proíbe expressamente a qualquer candidato o mero comparecimento, nos 3 (três) meses anteriores às eleições, a inaugurações de obras públicas, sob pena de ter o registro ou diploma cassados.

O propósito da vedação draconiana é impedir que, por meio da participação em inauguração de obra pública, o candidato angarie qualquer espécie de vantagem ou dividendo eleitoral, beneficiando-se do uso da máquina pública e abusando do poder político em detrimento da igualdade de oportunidades entre os concorrentes e da moralidade do pleito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

5/9

É irrelevante, para caracterização da conduta, se o candidato compareceu como mero espectador ou se teve posição de destaque na solenidade, sendo igualmente irrelevante não ter realizado explicitamente atos de campanha.²

Acrescente-se que, da leitura do art. 77, bem como do art. 73, ambos 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 *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 deferido 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*** - dentre os quais está o mero comparecimento à inauguração de obra pública -, que não podem ser estendidos 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 excerto da doutrina de José Jairo Gomes³ :

*“Entre as inumeráveis 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)

A respeito da inovação legislativa embutida pela Lei n.º 12.034/2009, a partir da qual se passou a vedar o mero comparecimento de qualquer candidato a inaugurações de obras públicas nos três meses anteriores ao pleito, e não mais apenas a efetiva participação, leia-se o escólio de Edson Resende de Castro⁴:

²TRE-SP. RECURSO CIVEL n.º 21106, Acórdão n.º 149747 de 20/09/2004, Relator(a) CARLOS EDUARDO CAUDURO PADIN, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/09/2004.

³GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 523.

⁴CASTRO, EDSON DE RESENDE. *Teoria e Prática do Direito Eleitoral*. 5ª ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2010. p. 325.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

6/9

“Agora, o que a Lei Eleitoral (com as alterações da Lei n.º 12.034/2009) está a vedar é o comparecimento de qualquer candidato em inauguração de obras públicas nos três meses que precederem ao pleito. Percebe-se que o dispositivo foi alterado em dois pontos fundamentais: 1) substituiu-se a expressão ‘participação’ pelo mero comparecimento, daí que a infração estará caracterizada pela só presença do candidato, sem necessidade de sua efetiva participação no evento; 2) envolveram-se na vedação, expressamente, todos os candidatos ao executivo e legislativo, pois a nova redação fala agora em ‘qualquer candidato’. É que o comparecimento em inaugurações proporciona ao político a associação de sua imagem ao benefício entregue à população. Se determinado candidato comparece à inauguração de um posto de saúde, passa a ser visto pela população como um dos responsáveis pela realização da obra e pela implantação do serviço. O dividendo político é certo.” (original sem grifos)

No mesmo sentido, colocam-se os ensinamentos de Rodrigo López Zilio⁵, segundo o qual *“desnecessária, assim, a discussão sobre a participação ativa ou passiva, já que o mero comparecimento do candidato – ainda que como espectador é figura vedada pela lei eleitoral”*.

Com propriedade, acrescenta o autor gaúcho:

“(…) Necessita-se uma participação ativa do candidato ou, ao revés, contenta-se a norma com uma participação passiva? Embora reconheça-se determinada oscilação jurisprudencial, pode-se concluir que o desiderato do legislador é evitar que, através da participação na inauguração de obra pública, advenha qualquer espécie de vantagem eleitoral do candidato em relação aos demais. A partir da mens legis propalada a extensão a ser dada à norma é a mais ampla possível. Em outras palavras, veda-se toda e qualquer espécie de participação de candidato em inauguração de obras públicas, desimportando, à caracterização do ilícito a efetiva, concreta e ativa conduta do pretendente ao mandato eletivo. Em outra palavras, despiciendo é, para a caracterização do ilícito, que tenha o candidato efetuado discurso ou, mesmo, tenha tomado posição de destaque físico no palanque. Não se pode olvidar, neste passo, que o bem jurídico tutelado é a isonomia de condições entre os candidatos e, assim, qualquer forma de participação – ainda que discreta – importa na violação da norma sancionatória.” (original sem grifos)

Nesse passo, a alegação de que o representado apenas compareceu à inauguração como mero espectador do evento, e, em face disso, não praticou a conduta vedada do artigo 77 da Lei Eleitoral, não merece acolhida por essa E. Corte Regional

⁵ ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 2ª ed. Porto Alegre: verbo Jurídico, 2010. p. 559/560.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

7/9

Eleitoral.

Quanto à necessidade de potencialidade lesiva para caracterização da conduta vedada, igualmente não prospera a defesa do representado. **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.

Como bem apanhado no ensinamento de José Jairo Gomes⁶: *“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 fim, sublinha-se o entendimento desta Procuradoria Regional Eleitoral de que se impõe a ponderação da **proporcionalidade da sanção em relação à gravidade da conduta**, que, embora caracterizando a conduta vedada pelas razões acima postas, não é de molde suficientemente grave a ensejar a aplicação da pena máxima de cassação do registro, prevista no parágrafo único do do art. 77 da Lei das Eleições.

Como já referido, embora o elemento subjetivo com que o representado praticou a infração não interfira na incidência da sanção prevista no art. 77 da Lei n.º 9504/97, afigura-se razoável sopesar as circunstâncias fáticas do caso, bem como a repercussão da conduta, para que, no juízo de proporcionalidade a ser utilizado na aplicação da sanção, seja adequadamente valorada a conduta de somenos importância ou gravidade.

Nessa linha coloca-se José Jairo Gomes⁷:

“(…) Ora, o fato de uma conduta ser vedada a agente estatal não significa que sempre e necessariamente leve à cassação de diploma, pois nesta seara incide o princípio da proporcionalidade, pelo qual a sanção deve ser sempre ponderada em função da lesão perpetrada ao bem jurídico. Em tese, uma conduta vedada pode ser sancionada com multa, com a só determinação de cessação ou mesmo com a invalidação do ato inquinado.” (original sem grifos)

Por estar presente a evento realizado pelo Poder Executivo Municipal, noticiado pelo jornal local e por outras mídias e na presença de diversos eleitores, resta evidente que

⁶GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7ª ed. São Paulo: Atlas. 2011. p. 512.

⁷GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7ª ed. São Paulo: Atlas. 2011. p. 513.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

8/9

o representado foi percebido em tal situação por uma indeterminável parcela do eleitorado, o que fere a igualdade de oportunidades entre os concorrentes ao próximo pleito, os quais não puderam comparecer a inaugurações de obras públicas, sob pena de também incorrerem na vedação legal.

Por outro lado, restou demonstrado que o candidato não realizou discurso, campanha ou participou ativamente do evento de inauguração, como dão conta as declarações juntadas pelo recorrido (fls. 50/53). Ainda, conforme relatado pela testemunha Mansueto Menegon Neto (fl. 34), “nenhum dos discursantes fez referência ao Zé do Brique; que o Zé do Brique não distribuiu nenhum material de campanha no evento”, não se tratando, portanto, de um fato demasiado ofensivo à isonomia no pleito eleitoral.

Em face disso, e empreendendo uma interpretação sistemática dos preceitos relativos às condutas vedadas na Lei n.º 9.504/1997, requer-se a condenação do recorrido à multa prevista no §4º do artigo 73 da Lei n.º 9.504/97⁸, para que a vedação prevista no artigo 77 do mesmo diploma legal não se torne inócua e, por consequência, seja incitado o descumprimento da legislação eleitoral.

Nesse sentido, inclusive, já firmaram entendimento esta Egrégia Corte, bem como o Tribunal Superior Eleitoral:

“Representação. Prática de conduta vedada. Comparecimento de candidato em ato de inauguração de obra pública (artigo 77 da Lei n. 9.504/97). Alegada quebra de igualdade de oportunidades entre candidatos e violação à lisura da eleição. Incontroversa a inauguração de ponte de madeira custeada pela municipalidade e a presença do representado. Compreensão, contudo, do escopo da norma, que é o de evitar o desequilíbrio entre os participantes do pleito. Mera presença discreta e silenciosa em cerimônia, considerado o pequeno público presente, ausência de pedido de votos ou promoção pessoal, não é conduta capaz de alterar significativamente o processo eleitoral. Aferição da relevância jurídica do ato praticado pelo candidato para atribuição da sanção. Ainda que reconhecida a tipicidade da conduta descrita no artigo 77 da Lei das Eleições, desproporcional a cassação do registro de candidatura. Aplicação da multa prevista no artigo 73, § 4º, da mesma norma, destinada a coibir todas as condutas vedadas. Procedência parcial.” (TRE-RS. Representação nº 572797, Relator(a) DESA. FEDERAL MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, PSESS - Publicado em Sessão, Data 05/10/2010) (original sem grifos)

⁸Art. 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.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

9/9

"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. Recurso Ordinário nº 890235, Relator(a) ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 160, Data 21/08/2012, Página 38) (original sem grifos)

Por tais razões, não há como deixar de reconhecer a prática de conduta vedada pelo representado, tendente, por si mesma, a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos no pleito eleitoral, motivo pelo qual se impõe a sua condenação, mas mostrando-se suficiente a imposição da penalidade pecuniária, pela interpretação sistemática dos dispositivos relativos a conduta vedada.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL pelo conhecimento e parcial provimento dos recursos.

Porto Alegre, 4 de Dezembro de 2012.

FÁBIO BENTO ALVES
Procurador Regional Eleitoral