



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Recurso Eleitoral n.º 70-61.2013.6.21.0133

Procedência: TRIUNFO – RS (133ª ZONA ELEITORAL – TRIUNFO)

Assunto: RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO – AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – CARGO – PREFEITO – VICE-PREFEITO – ABUSO – DE PODER POLÍTICO/AUTORIDADE – PEDIDO DE CASSAÇÃO DE REGISTRO – PEDIDO DE CASSAÇÃO DE DIPLOMA – PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA – PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE – PEDIDO DE EXCLUSÃO DOS PARTIDOS MEMBROS DA COLIGAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO

Recorrente: COLIGAÇÃO TRIUNFO DO POVO (PP – PSDB – PPS)

Recorridos: COLIGAÇÃO PARA FAZER A DIFERENÇA (PRB – PT – PTB – PMDB – PR – PRP – PC do B)
MIRIAM ROSA DE SOUZA
MAURO FORNARI POETA
GASPAR MARTINS DOS SANTOS

Relator: DR. INGO WOLFGANG SARLET

PARECER

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. A realização de campanha eleitoral durante o horário de expediente por servidora pública concursada sem aval de sua chefia não se amolda ao previsto no art. 73, I e III, da Lei das Eleições. **Parecer pelo provimento do recurso.**

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto pela COLIGAÇÃO TRIUNFO DO POVO (PP – PSDB – PPS) contra sentença (fls. 215-217) que julgou improcedente a ação de investigação judicial eleitoral ajuizada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Em suas razões recursais (fls. 225-280), a recorrente afirma que os candidatos realmente não eram servidores públicos, mas que quem os acompanhava, a senhora Míriam Rosa de Souza, era servidora, e que esta utilizou do seu cargo e de sua condição de liderança para conseguir votos de um público carente. Assevera que os investigados usaram dos serviços políticos de Míriam, durante o horário de expediente, em benefício próprio, com pedido expresso de voto.

Foram apresentadas contrarrazões às fls. 239-240.

Após parecer ministerial de fls. 243-245, vieram os autos com vista à Procuradoria Regional Eleitoral.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – Tempestividade

É **tempestiva** a irresignação interposta.

O procurador dos recorrentes foi intimado da sentença em 14/08/2014 (fl. 219) e o recurso foi interposto no dia 15/08/2014 (fl. 225), ou seja, dentro do tríduo legal.

Presentes os demais pressupostos, o recurso deve ser conhecido.

II.II – Mérito

Merece reforma a sentença.

A COLIGAÇÃO TRIUNFO DO POVO (PP – PSDB – PPS) ajuizou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ação de Investigação Judicial Eleitoral c/c Representação por Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em face de MAURO FORNARI POETA, GASPAR MARTINS DOS SANTOS, COLIGAÇÃO PARA FAZER A DIFERENÇA (PRB / PT / PTB / PMDB / PR / PRP / PC do B) e MIRIAM ROSA DE SOUZA pela prática de condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral e abuso de poder político, assim narrados os fatos na inicial (fls. 02-26):

[...] A representada MIRIAM ROSA DE SOUZA é professora concursada no Município de Triunfo, matrículas n. 06585-4 (área II) e n. 000574-6 (área III), tendo carga horária de 20 horas semanais referente a cada uma das matrículas. [...]

[...] No pleito suplementar recente, a professora MIRIAM prestou apoio político fazendo campanha para os representados MAURO FORNARI POETA e GASPAR MARTINS DOS SANTOS, pedindo votos para tais candidatos.

Ocorre que por diversas vezes MIRIAM praticou atos de campanha eleitoral em favor dos candidatos MAURO e GASPAR durante o horário de expediente em que deveria cumprir junto ao Municípios de Triunfo, conforme antes explicitado. Ou seja, ao invés de estar prestando seus serviços ao Município, a servidora estava trabalhando em prol da candidatura de MAURO e GASPAR, obtendo votos para estes.
[...]

[...] Quando a servidora MIRIAM, no interior da Escola Municipal Qorpo Santo, fez aposta com aluno sobre o resultado da eleição, apostando no candidato MAURO, bem como nas oportunidades em que transmitiu aos seus alunos a mensagem de que MAURO seria o melhor candidato e que esse restaria eleito, assim como quando ostentou adesivo dos candidatos MAURO e GASPAR em suas vestes, também praticou a referida servidora a conduta vedada descrita no art. 73, I, da Lei n. 9.504/97, pois fez verdadeira propaganda eleitoral em favor dos candidatos no interior do estabelecimento público de ensino. [...]

[...] No caso dos autos, as condutas vedadas praticadas pelos representados configuram abuso de poder político, infringindo a normalidade e legitimidade das eleições através de abuso do exercício de cargo público, como se refere o art. 19 da Lei Complementar n. 64/90. [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

[...] A gravidade das circunstâncias dos fatos é nítida, eis que, através de reiteradas condutas vedadas, principalmente às vésperas da eleição, os candidatos e a servidora obtiveram vários votos em prol da candidatura de MAURO e GASPAR, que com isso restaram eleitos, sendo o que basta para a configuração do abuso, sequer havendo que se perquirir acerca da potencialidade de alterar o resultado do pleito. Assim dispõe o art. 22, XVI, da LC 64/90, com redação dada pela LC 135/10. [...]

A sentença que julgou extinta a Representação, sem julgamento do mérito, com base no artigo 267, VI, do CPC (fls. 166-168), foi reformada, em virtude do provimento dado ao recurso interposto pela Coligação Triunfo do Povo (PP/PSDB/PPS), às fls. 205-208. Os autos, então, voltaram à origem para a análise do mérito da demanda (fl. 213). A nova decisão monocrática julgou improcedente a ação (fl. 215-217).

O art. 73 da Lei n.º 9.504/97 proíbe aos agentes públicos, servidores ou não, a prática de condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, considerando como tais, dentre outras, a seguinte:

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;

[...]

III – ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

Rodrigo López Zilio¹, a respeito do referido art. 73, incisos I e III, da Lei das Eleições, explica que:

A cessão e o uso de bens pertencentes à Administração Pública (lato sensu) é, ao lado da utilização de servidores

¹ ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2012, p. 512/518.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

públicos, a forma mais comum de uso da máquina pública. Proíbe-se, *in casu*, o efetivo – e intencional – uso e cessão de bens da Administração que configurem benefício à candidato, partido ou coligação. Pune-se aquele ato que é praticado com o fim deliberado de causar benefício ou prejuízo indevido aos participantes do processo eletivo. No entanto, a mera cessão ou uso de bens, por si só, não caracteriza a conduta vedada. É indispensável que a ação seja desenvolvida em benefício do candidato, partido político ou coligação, causando prejuízo aos demais concorrentes ao pleito.

[...]

Caracteriza-se como conduta vedada a cessão de servidor público e o uso de seus serviços “para comitês de campanha eleitoral”. Tendo por base o desiderato de preservação da isonomia de oportunidade entre os candidatos, somente uma ampla interpretação da expressão “para comitês de campanha eleitoral” pode proporcionar uma maior proteção ao bem jurídico tutelado. Por consequência, a expressão “para comitês de campanha eleitoral” corresponde, em apertada síntese, na vedação de cessão de servidor público e uso de seus serviços para a prática de atos de campanha – quaisquer que sejam –, em horário normal de expediente. Assim, a expressão não se restringe à prática de ato exclusivo de pedido de voto ou de convencimento do eleitor, incluindo qualquer atividade – ainda que de cunho burocrático – que tenha vinculação com o procedimento da campanha eleitoral do candidato, partido ou coligação.

O caso dos autos revela situação peculiar, na qual servidora pública concursada realizou campanha eleitoral em horário de expediente, contudo sem qualquer aval de sua chefia. Pelo contrário, pois como se observa à fl. 37 dos autos, foram registradas as faltas da servidora no livro ponto.

Assim, conclui-se que os fatos comprovados nos autos não se amoldam à primeira parte do enunciado normativo do art. 73, inc. III, da Lei 9.504/97, que dispõe ser vedado aos agentes públicos “**ceder** servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo”, entretanto, encaixa-se na segunda parte deste, seja esta “**ou usar de seus serviços**, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Dessa forma, resta claro que as reuniões das quais Míriam participou, junto aos candidatos Mauro e Gaspar, constituem conduta vedada prevista na Lei nº 9.504/97.

Em relação à acusação de que a servidora também estaria fazendo campanha dentro da escola, haja vista que teria colado adesivo de propaganda eleitoral no peito, a jurisprudência do TSE segue no sentido de que, ainda que reprovável, tal conduta não configura a hipótese do art. 73, III, da Lei 9.704/987:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, III, DA LEI Nº 9.504/97. NÃO CONFIGURAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. A jurisprudência deste Tribunal opera no sentido de que normas restritivas de direitos devem ser interpretadas estritamente.

2. A mera circunstância de os servidores portarem adesivos contendo propaganda eleitoral dentro da repartição, durante o horário de expediente, conquanto eticamente reprovável, não se enquadra na descrição típica contida no art. 73, III, da Lei nº 9.504/97, cuja proibição consiste na "cessão de servidor" ou na "utilização de seus serviços", "para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação", circunstâncias que não se verificaram no caso.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 151188, Acórdão de 03/06/2014, Relator(a) Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 152, Data 18/8/2014, Página 151) (grifado)

Por fim, no que concerne à imputação de abuso de poder político, art. 22 da Lei Complementar 64/90, aos recorridos, embora o abuso de poder *lato 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Sobre o conceito de abuso de poder, leia-se a lição 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. 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, tem-se que merece prosperar a irresignação do representante, porquanto dos fatos descritos na inicial, que conformariam o abuso de poder político, decorrem os pretendidos efeitos jurídicos.

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 nexos 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.

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

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.

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.

Em homenagem ao princípio da proporcionalidade não cabe a aplicação da sanção de cassação do diploma dos recorridos, bem como a decretação de inelegibilidade, pois, embora a conduta realizada seja vedada e censurável, não se reveste de gravidade suficiente a interferir na normalidade do pleito, não se afigurando razoável a imposição de tão gravosas penalidades.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Assim é a jurisprudência, no sentido de que, caracterizada a infração às hipóteses do art. 73 da Lei 9.504/97, é necessário verificar, de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, qual a sanção que deve ser estabelecida. Nesse exame, cabe ao Judiciário determinar a cassação do registro e diploma, bem como dosar a multa prevista no §4º do mencionado art. 73, de acordo com a capacidade econômica do infrator, a gravidade da conduta e a repercussão que o fato atingiu.

Pelo exposto, entendo que a aplicação de multa é adequada, visto que os representados possuem capacidade econômica. O fato é grave mas não tinha potencialidade para atingir um número elevado de eleitores, colocando os representados candidatos em vantagem diante dos outros concorrentes, com baixa repercussão entre o eleitorado. A cassação requerida pelos representantes, encontra óbice no princípio da razoabilidade, consoante estabelece a jurisprudência:

Recurso. Ação de investigação judicial eleitoral. Eleições 2012. Interposição contra prefeito e vice eleitos, além de chefe anterior do executivo municipal. Alegada prática das condutas vedadas capituladas nos incisos I e III do art. 73 da Lei da Eleições e abuso de poder político. Procedência da demanda no juízo originário. Cassação dos registros de candidatura dos mandatários recentemente eleitos e declaração de inelegibilidade dos três recorrentes por oito anos. Fixação de multa, aplicada individualmente. Comprovado o aproveitamento de servidores municipais habilitados para o exercício da advocacia, em horário de expediente, para representação e defesa dos interesses da coligação e dos candidatos recorrentes, caracterizando a prática continuada da conduta vedada prevista no inc. III do art. 73 a Lei n. 9.504/97. Inexistência de nexo de causalidade entre as ilegalidades supostamente havidas nos contratos de transporte escolar celebrados pelo município e a contratação de transporte feito pela Coligação durante a campanha. Inocorrência, igualmente, do alegado uso indevido de bem público, não restando configurada a prática de abuso de poder prevista no art. 22 da Lei Complementar n. 64/90. **Aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, para afastar a cassação dos diplomas dos candidatos eleitos e a declaração de inelegibilidade imposta aos atuais mandatários e ao ex-prefeito demandado. Manutenção da sanção pecuniária individual a todos os representados, no valor de 25.000 UFIR.**

Ação cautelar extinta.

Parcial provimento ao recurso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(Recurso Eleitoral nº 19153, Acórdão de 13/03/2013, Relator(a) DR. JORGE ALBERTO ZUGNO, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 47, Data 15/03/2013, Página 6)(grifei)

Diante destas considerações, a sentença deve ser reformada e a ação julgada parcialmente procedente, para o fim de condenar os representados, MAURO FORNARI POETA, GASPAR MARTINS DOS SANTOS, beneficiados pela conduta vedada, e MIRIAM ROSA DE SOUZA, a pena de multa prevista no art. 73, § 4º da Lei 9.504/97, medida que se mostra necessária frente a quebra de isonomia ocorrida no pleito.

Em face de tais razões, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo parcial provimento do recurso, a fim de que seja reformada a sentença.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo parcial provimento do presente recurso.

Porto Alegre, 27 de abril de 2015.

Marcelo Beckhausen
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

C:\conv\docs\orig\25ao0es28atbcebgai35_1601_64497450_150504230107.odt