



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 126-54.2016.6.21.0080

Procedência: SÃO LOURENÇO DO SUL-RS (80ª ZONA ELEITORAL – SÃO LOURENÇO DO SUL)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - CONDOTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO - PEDIDO DE CASSAÇÃO DE DIPLOMA - PEDIDO DE CASSAÇÃO DE REGISTRO - MULTA - PARCIALMENTE PROCEDENTE

Recorrentes: COLIGAÇÃO FRENTE POPULAR E TRABALHISTA (PT – PTB)
ADREAN OSWALDT PEGLOW

Recorridos: OS MESMOS

Relator: DRA. GISELE ANNE VIEIRA DE AZAMBUJA

PARECER

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. COMPARECIMENTO À INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA EM PERÍODO VEDADO. ARTIGO 77 DA LEI Nº 9.504/97. CONFIGURAÇÃO. ILICITUDE DE MENOR GRAVIDADE. SUFICIENTE A SANÇÃO DE MULTA. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. Configura conduta vedada a presença de candidato em inauguração de obra custeada com recursos da municipalidade. **2.** O mero comparecimento configura a prática. **3.** A cassação do registro ou diploma do candidato deve ser reservada a casos graves. **4.** Aplicação de multa, com fulcro no artigo 73, § 4º, da Lei das Eleições é adequada a casos de menor gravidade. ***Parecer pelo desprovemento dos recursos.***

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recursos eleitorais interpostos pela COLIGAÇÃO FRENTE POPULAR E TRABALHISTA – PT/PTB (fls. 111-115) e por ADREAN OSWALDT PEGLOW (fls. 119-125), contra a sentença (fls. 102-106), que julgou parcialmente procedente a representação eleitoral ajuizada pela primeira recorrente em face do segundo, para reconhecer a prática da conduta vedada pelo artigo 77, *caput*, da Lei nº 9.504/97, tendo condenado, em consequência, o representado à sanção pecuniária equivalente a 5.000 (cinco mil) UFIR, na forma prevista no artigo 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ainda que reconhecida a prática da conduta vedada no artigo 77, *caput*, da Lei nº 9.504/97 pelo representado ADREAN OSWALDT PEGLOW, candidato ao cargo de vereador, por ter comparecido à inauguração do ginásio de esportes da comunidade católica Nossa Senhora Imaculada Conceição, no dia 03/09/2016, na localidade de Boqueirão, município de São Lourenço do Sul/RS, entendeu o Juízo de primeiro grau por não impingir a sanção correlata ao referido artigo 77, mas a pena pecuniária estipulada no artigo 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, que guardaria melhor adequação ao fato, por considerar que a participação do representado no evento foi mínima, sem a prática de atos comissivos de cunho eleitoral.

Em virtude disso, em suas razões recursais, a COLIGAÇÃO FRENTE POPULAR E TRABALHISTA – PT/PTB postulou a aplicação da sanção de cassação do registro ou diploma, nos moldes do parágrafo único do artigo 77 da Lei nº 9.504/97, em substituição à multa imposta no *decisum*.

De outro lado, em seu recurso, o vereador ADREAN OSWALDT PEGLOW pugnou pela improcedência da representação. Sustentou, no essencial, que a obra inaugurada não se enquadra no conceito de obra pública; que o aporte de recursos públicos representou uma pequena parte do custo total do empreendimento; que não compareceu aos atos de inauguração propriamente considerados, mas que sua ida ao local se limitou à assistir aos jogos de futebol que se seguiram à solenidade inicial de inauguração; que, na ocasião, não fez uso da palavra, não promoveu reunião em torno de si, não promoveu sua imagem nem tampouco se destacou do contexto em que se encontrava, isto é, apenas como cidadão lourenciano; que a sua presença no local não causou nenhum ato de lesividade ao pleito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Com as contrarrazões pelo candidato (fls. 131-137) e pela coligação (fls. 139-143), subiram os autos ao TRE/RS, sendo, na sequência, aberta vista à Procuradoria Regional Eleitoral, para exame e parecer (fls. 145).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I Preliminarmente

Os recursos são tempestivos. A intimação da sentença ocorreu em 04/10/2016 (fls. 107-108), e os recursos restaram interpostos dentro do tríduo previsto pelo artigo 73, § 13, da Lei n.º 9.504/97¹. Portanto, devem ser conhecidos.

Passa-se ao exame.

II.II. Mérito

Discute-se nos autos a configuração da conduta vedada prevista no artigo 77 da Lei n.º 9.504/97, devido à presença do vereador de São Lourenço do Sul ADREAN OSWALDT PEGLOW (reeleito em 2016) na inauguração do ginásio de esportes da comunidade católica Nossa Senhora Imaculada Conceição/Paróquia São João Batista, na localidade de Boqueirão, município de São Lourenço do Sul/RS, no dia 03/09/2016, razão pela qual a Coligação representante pediu a cassação de seu registro ou diploma.

Diz o artigo 77 da Lei n.º 9.504/97 que fica proibido a qualquer candidato comparecer a inaugurações de obras públicas, nos 3 (três) meses que antecedem o pleito. Prevê o parágrafo único que a inobservância da proibição sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

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 n.º 12.034, de 2009)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Rodrigo López Zilio² esclarece que tal dispositivo teve sua redação modificada pela Lei nº 12.034/09, quando passou a estabelecer que é vedado a qualquer candidato - e não apenas aos candidatos a cargos do Poder Executivo, segundo a redação original –, comparecer, nos três meses que precedem o pleito, à inauguração de obras públicas, sob pena de cassação do registro ou do diploma. *In verbis*:

O art. 77 da LE, em sua redação originária, dispunha a proibição aos candidatos a cargos do Poder Executivo participar, nos três meses que precedem o pleito, de inaugurações de obras públicas, sendo que a inobservância do disposto no artigo sujeitava o infrator à cassação do registro. Atualmente, por força da redação dada pela Lei nº 12.034/09, o art. 77 da LE estabelece que é vedado a qualquer candidato comparecer, nos três meses que precedem o pleito, a inauguração de obras públicas, sob pena de cassação do registro ou do diploma.

Assim, tal vedação passou a ser imposta a qualquer candidato, contanto que esteja disputando o pleito na circunscrição onde inaugurada a obra, independentemente do cargo pretendido ou do fato de ser detentor ou não de cargo público. Além disso, o atual texto legal equiparou a situação de mero espectador com a do participante (aquele que preside, discursa, compõe mesa de autoridades etc.), para fins de enquadramento na conduta vedada.

No caso dos autos, conforme documentado nos autos e reconhecido na sentença, restou incontroverso que no dia 03/09/2016 – ou seja, em período vedado –, houve a inauguração do ginásio de esportes da comunidade católica Nossa Senhora Imaculada Conceição/Paróquia São João Batista, município de São Lourenço do Sul, evento que contou a presença do representado ADREAN OSWALDT PEGLOW, vereador por São Lourenço do Sul, reeleito no pleito municipal realizado em outubro deste ano.

² ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 4ª edição – Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014. pp. 598-599.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

De outra parte, quanto ao conceito de “obra pública” a que se refere o dispositivo legal, pela lição de Zilio³, a concepção a ser aplicada deve ser a mais ampla possível. Assim vejamos:

Para uma eficaz consecução do objetivo visado pelo legislador, a concepção de obra pública deve ser a mais ampla possível. (...) Ademais, o próprio legislador dá conceito amplo à obra pública no art. 6º, I, da Lei nº 8.666/93, quando define que abrange, além da construção, também a reforma, fabricação, recuperação e ampliação.

Nesta parte, restou ileso de dúvidas que o Município de São Lourenço do Sul fez o aporte de recursos públicos, na forma do convênio autorizado pelas Leis Municipais nºs 3.313/2011 e 3.519/2014, firmado pelo Poder Executivo do Município de São Lourenço do Sul com a Mitra Diocesana de Pelotas – Paróquia São João Batista, com fins de auxiliar a construção do ginásio de esportes (fls. 17-43).

Conquanto o candidato representado tenha sustentado que o ginásio se trata de bem privado, entendemos, na mesma linha do que a Coligação recorrente e a sentença entendem, que o empreendimento inaugurado se trata de obra pública para os efeitos específicos do artigo 77 da Lei das Eleições, haja vista que foi concretizado com o suporte, ainda que parcial, de recursos públicos.

A matéria atinente à amplitude do conceito de obra pública, a propósito, não é nova perante o TRE/RS, que já se pronunciou no sentido de que caracteriza conduta vedada a presença de candidato em inauguração de obra custeada com recursos públicos do Município. Nesse sentido, vale transcrever:

³ Obra citada. p. 600.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Recurso. Representação. Conduta Vedada. Art. 77 da Lei n. 9.504/97. Vereadora eleita. Candidatos aos cargos de prefeito e vice não eleitos. Eleições 2012.

Comparecimento dos candidatos à inauguração de obra custeada com recursos públicos. Extinção do processo sem resolução do mérito em relação aos candidatos da chapa majoritária, sob fundamento de não terem obtido êxito nas urnas. Improcedência da demanda em relação à vereadora, por entender-se que o ato não caracteriza obra pública.

Configura conduta vedada a presença de candidatos em inauguração de obra custeada com recursos da municipalidade. Ato tendente a afetar a isonomia do pleito.

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 aos representados com fulcro no § 4º do art. 73 da Lei das Eleições.

Provimento parcial.

(TRE/RS - Recurso Eleitoral nº 56760, Acórdão de 27/05/2014, Relator(a) DR. INGO WOLFGANG SARLET, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 94, Data 29/05/2014, Página 2-3) (grifado)

Ademais, para fins de enquadramento à norma, não se pode deixar de perceber a destinação comunitária do bem particular em questão, como se extrai do convite para o ato de inauguração constante à fl. 10 dos autos, *verbis*: **“Aproveitamos o momento para informar que este ginásio é um sonho de quinze anos e finalmente somando forças e doações, vamos festejar a realização do sonho de uma comunidade”** (sublinhado).

Como corretamente salientado pela doutrina eleitoral, a fim de que a vedação não se torne inócua e possa minimamente alcançar a finalidade visada pela norma em tela, a concepção de obra pública a ser aqui adotada deve ser ampla, não se podendo confundir com a de bem público, mormente quando o bem particular em questão possui acentuado caráter de uso comunitário, atraindo investimento público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Tal linha de raciocínio, aliás, não é estranho ao direito eleitoral, sendo que o próprio legislador eleitoral, ao disciplinar a propaganda, que é proibida em bens públicos (artigo 37, *caput*, da Lei nº 9.504/97), tratou de a eles equiparar os bens particulares a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, templos, **ginásios** etc. (artigo 37, § 4º), neles também vedando a propaganda.

É que o direito eleitoral possui autonomia e institutos próprios, vocacionados a salvaguardar os interesse e bens jurídicos que lhe são próprios (no caso específico, a isonomia entre os candidatos no pleito), colhendo subsídios junto ao direito administrativo e mesmo ao direito civil, porém, sem com eles confundir-se e sem perder sua autonomia.

Assim, correto o entendimento do Juízo *a quo* que classificou o ginásio inaugurado como sendo obra pública, para os efeitos da aplicação da lei eleitoral.

Outrossim, a vedação, disciplinada no artigo 77 da Lei nº 9.504/97 proíbe o mero comparecimento do candidato à inauguração. O propósito da vedação 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.

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Acrescente-se que, da leitura do artigo 77, bem como do artigo 73, ambos do título “*Das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais*”, da Lei nº 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, destaca-se excerto da doutrina de José Jairo Gomes⁴ :

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.

⁴ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 739.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 Castro⁵:

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.** (grifado)

No mesmo sentido, colocam-se os ensinamentos de Zilio⁶, 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”*.

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 Eleitoral.

⁵ CASTRO, Edson de Resende. Teoria e Prática do Direito Eleitoral. 5ª ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2010. p. 325.

⁶ Obra citada. p. 559.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Quanto à necessidade de potencialidade lesiva para caracterização da conduta vedada, igualmente não prospera o recurso 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, tal como foi feito no caso concreto.

Por fim, sublinha-se que merece ser mantida 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 ou diploma, prevista no parágrafo único do do artigo 77 da Lei das Eleições. Logo, o recurso da Coligação, que pretende a aplicação da pena mais gravosa, não merece ser provido.

Como já referido, 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 novamente José Jairo Gomes⁷:

(...) O fato de uma conduta ser vedada a agente estatal não significa que sempre e necessariamente leve à cassação de diploma. Na verdade, a sanção deve ser ponderada em função da lesão perpetrada ao bem jurídico. Assim, uma conduta vedada pode ser sancionada com multa, com a só determinação de cessação ou mesmo com a invalidação do ato inquinado. (...)

⁷ Obra citada. p. 743.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

In casu, como bem salientado pelo julgador, restou demonstrado que o representado não participou ativamente do evento de inauguração (fl. 106):

E, no caso dos autos, a prova angariada em juízo, observados integralmente os princípios do contraditório e da ampla defesa, indica que a participação do candidato na cerimônia de inauguração do ginásio de esportes da Comunidade Nossa Senhora Imaculada Conceição, em Boqueirão, foi de menor importância, passiva e sem qualquer manifestação pessoal de pedido de voto ou apoio político, limitando-se a assistir jogos de futebol ou a comparecer no baile da comunidade.

Contudo, visando a norma em tela a impedir que os candidatos obtenham vantagens de qualquer espécie no pleito, abusando do poder político em detrimento da igualdade de oportunidades entre os competidores e da moralidade eleitoral, impõe-se seja aplicada alguma forma de sanção, sob pena de ofensa ao princípio da proporcionalidade, por violação ao princípio da vedação de proteção deficiente.

Em face disso, e empreendendo uma interpretação sistemática dos preceitos relativos às condutas vedadas na Lei nº 9.504/1997, não se tem como inócua nem como excessiva a condenação do representado à multa prevista no § 4º do artigo 73 da Lei nº 9.504/97⁸, mas como adequada às características do fato.

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

⁸ Art. 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

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) (grifado)

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)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ante tais razões, não há como deixar de reconhecer a prática de conduta vedada, tendente, por si mesma, a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos no pleito eleitoral, motivo pelo qual deve ser mantida a condenação, mostrando-se suficiente a imposição da penalidade pecuniária, pela interpretação sistemática dos dispositivos relativos à conduta vedada e nos termos da jurisprudência.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina a Procuradoria Regional Eleitoral pelo desprovemento dos recursos, com a manutenção da multa aplicada.

Porto Alegre, 25 de outubro de 2016.

Marcelo Beckhausen
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

C:\conversor\tmp\veu4ojgkllkq6k0p246g74673676472455277161025230031.odt