



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 444-49.2016.6.21.0173**

**Procedência:** GRAVATAÍ-RS (173ª ZONA ELEITORAL – GRAVATAÍ)

**Assunto:** RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO - ABUSO - DE PODER POLÍTICO / AUTORIDADE - PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA - PEDIDO DE CASSAÇÃO DE REGISTRO - IMPROCEDENTE

**Recorrente:** COLIGAÇÃO UNIDOS POR UMA NOVA GRAVATAÍ (PTN - PEN - PSB - PSDB)

**Recorridos:** MARCO AURÉLIO SOARES ALBA  
COLIGAÇÃO A MUDANÇA JÁ COMEÇOU. GRAVATAÍ NÃO PODE PARAR (PMDB - PTB - PMN - REDE - PROS - PRB - PP - DEM - PSC - PV - PTC)

**Relator:** DR. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES

**P A R E C E R**

**RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER. CONDUTA VEDADA. ARTIGO 22, CAPUT, DA LC 64/90. ARTIGO 73, V, DA LEI Nº 9.504/1997. DISTRIBUIÇÃO DE “CARTÃO ADIANTAMENTO”. NÃO CONFIGURAÇÃO. PARECER PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO.**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso interposto pela COLIGAÇÃO UNIDOS POR UMA NOVA GRAVATAÍ (PTN - PEN - PSB - PSDB) (fls. 94-105) em face da sentença (fls. 87-88) que julgou improcedente a ação de investigação judicial eleitoral proposta em face de MARCO AURÉLIO SOARES ALBA (Prefeito de Gravataí/RS) e da COLIGAÇÃO A MUDANÇA JÁ COMEÇOU GRAVATAÍ NÃO PODE PARAR (PMDB - PTB - PMN - REDE - PROS - PRB - PP - DEM - PSC - PV – PTC).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Em suas razões recursais, a coligação recorrente teceu argumentos no sentido de que o cartão de adiantamento distribuído pela Prefeitura, faltando pouco mais de um mês para as eleições de 2016, configura concessão de vantagem não permitida no período eleitoral, bem como abuso de poder. Pediu, assim, a reforma da sentença.

Com as contrarrazões (fls. 107-111), subiram os autos ao TRE-RS e vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral, para exame e parecer (fl. 115).

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.I - Da tempestividade**

O recurso é tempestivo. A sentença foi publicada no Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do Estado em 28/09/2016 (fls. 90-92), e o recurso foi interposto em 30/09/2016 (fl. 94), restando, portanto, observado o tríduo legal a que alude o artigo 258 do Código Eleitoral. Logo, deve ser conhecido.

Passa-se ao exame.

### **II.II – Da legitimidade passiva *ad causam***

Colhe-se do verbete da Súmula 38 do TSE, que *“Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Como se vê, a jurisprudência do TSE está consolidada no sentido de que, nas ações eleitorais em que se cogita de cassação de registro, de diploma ou de mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre os integrantes da chapa majoritária. Tal entendimento decorre da possibilidade de ambos os integrantes serem afetados pela eficácia da decisão.

*In casu*, embora o recorrente pretenda o reconhecimento de conduta por abuso de poder, com a aplicação do artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90, cuja sanção abstratamente cominada prevê a possibilidade de cassação de registro ou diploma, deixou de observar o disposto na Súmula nº 38 do TSE, não direcionando a demanda ao vice-prefeito.

A princípio, como não transcorreu o prazo decadencial, poder-se-ia cogitar de retorno dos autos à origem, com anulação de atos processuais, oportunizando-se emenda à inicial, para fins de direcionamento da demanda também ao vice.

Não obstante, por se entender que a demanda é improcedente no todo, independentemente da formação do litisconsórcio, opta-se por prosseguir no exame do mérito.

## II.II – Mérito

A COLIGAÇÃO UNIDOS POR UMA NOVA GRAVATAÍ (PTN - PEN - PSB - PSDB) ingressou com a presente AIJE em desfavor de MARCO AURÉLIO SOARES ALBA (Prefeito de Gravataí/RS) e da COLIGAÇÃO A MUDANÇA JÁ COMEÇOU. GRAVATAÍ NÃO PODE PARAR (PMDB - PTB - PMN - REDE - PROS - PRB - PP - DEM - PSC - PV – PTC), com lastro, em seu sentido material, na prática de abuso de poder, fundada no artigo 22, *caput*, da Lei Complementar nº 64/90, cumulada com representação pela conduta vedada prevista no artigo 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O recorrente pretende o reconhecimento da prática do abuso e da conduta vedada narrando que o prefeito, no exercício de suas funções, concedeu vantagem aos servidores públicos municipais, dentro de três meses antes do pleito, com nítida intenção de obter votos para sua reeleição, consubstanciada na distribuição de um “cartão adiantamento”, com o qual os servidores podem fazer compras em estabelecimentos conveniados e retirar empréstimos, com margem de 35% (trinta e cinco por cento) de consignação.

A alegada prática remete, inicialmente, à leitura do artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, do artigo 22, *caput*, da LC nº 64/90, bem como do artigo 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97, que traçam os seguintes dizeres:

**Art. 14.** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante: (...)

**§ 9º** Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

**Art. 22.** Qualquer partido político, coligação, candidato ou 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 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:

**Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...)

**V** - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

No entanto, analisando detidamente o fato, tem-se que o recurso não comporta provimento.

Pelo que se depreende dos autos, notadamente das informações prestadas nos depoimentos em Juízo, o “cartão adiantamento” funciona como uma modalidade de consignação de compras, vinculada diretamente à folha de salários, com margem de desconto de até 35% (trinta e cinco) por cento do salário, para uso em diversos estabelecimentos comerciais conveniados.

Trata-se de um instrumento para viabilizar aos servidores ativos, inativos e pensionistas do município descontos consignados em sua folha de pagamento, na forma da Lei Municipal nº 3.754, de 04/03/2016 (texto em anexo). Sendo assim, o cartão possui relação, não com qualquer vantagem, mas com a garantia do servidor de não sofrer desconto incidente sobre sua remuneração, a não ser que autorize expressamente, vinculada ao princípio da irredutibilidade salarial.

A esse respeito, oportuno dar-se destaque à abalizada doutrina administrativa de CARVALHO FILHO<sup>1</sup>:

Não custa sublinhar, por correlato com a garantia da irredutibilidade remuneratória, que é vedado à Administração efetuar descontos nos vencimentos dos servidores, a não ser quando haja consentimento expresso por parte destes ou quando a lei expressamente o preveja, estabelecendo percentual máximo e razoável para o desconto e sempre será garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa. Fora daí, o desconto será abusivo e ilegal, sujeito à anulação pelo Judiciário.

Vantagem, por sua vez, o mesmo autor<sup>2</sup> define:

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27 ed. rev., ampl. e atual até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014. p. 759.

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27 ed. rev., ampl. e atual até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014. p. 750.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*Vantagens pecuniárias* são as parcelas acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem. Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções exercidas por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldade etc.

Acrescenta DI PIETRO<sup>3</sup>:

A regra que tem prevalecido, em todos os níveis de governo, é a de que os estipêndios dos servidores públicos compõem-se de uma parte fixa, representada pelo padrão fixado em lei, e uma parte que varia de um servidor para outro, em função de condições especiais de prestação de serviço, em razão do tempo de serviço e outras circunstâncias previstas nos estatutos funcionais e que são denominadas, genericamente, de vantagens pecuniárias; elas compreendem, basicamente, adicionais, gratificações e verbas indenizatórias.

No mesmo sentido são as lições de ZILIO<sup>4</sup>:

A norma proibitiva alcança, também, a vedação à supressão ou readaptação de vantagens, no prazo vedado. DIOGENES GASPARINI (pp. 205/206) classifica as vantagens pecuniárias em adicionais (por tempo de serviço e de função), gratificações (de serviço – v.g., risco de vida, serviços extraordinários – e pessoais – v.g., salário-família, salário-educação) e indenizações (ajudas de custo, diárias e transporte). Por conseguinte, ficam proibidas, nos três meses antes do pleito até a posse dos eleitos, a eliminação ou readaptação de todas estas vantagens – seja na espécie de adicionais, gratificações ou indenizações.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 28 ed. - São Paula: Atlas, 2015. p. 678.

<sup>4</sup> ZILIO, Rodrigo López. Crimes Eleitorais. Jus Podivm, 2014. p. 571.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Assim, diante das características e da finalidade do cartão distribuído aos servidores do município de Gravataí, não há como enquadrá-lo em “vantagem”, porque não traduz qualquer direito subjetivo a receber acréscimo em razão do desempenho da função pública.

Igual conclusão, aliás, foi manifestada no parecer de primeiro grau emitido pela Promotora de Justiça Eleitoral, assim como pela Magistrada ao sentenciar o feito, como se pode verificar:

**Parecer ministerial (fls. 85-86):** (...) a concessão do chamado “cartão adiantamento” constitui, na verdade, uma forma de simplificar o pagamento do salário dos servidores que ocorreria de qualquer forma. Tal modalidade de desconto em folha por meio de consignação não tem caráter pecuniário, ou seja, não configura nem adicional, nem gratificação, nem indenização e, nessa condição, não teria natureza de vantagem, de modo que não encontra previsão no artigo 73, inciso V, da Lei n.º 9.504/97.

**Sentença (fl. 88/verso):** (...) sequer há como caracterizar o aludido cartão como uma vantagem aos servidores, uma vez que é uma forma de facilitar o controle sobre a margem consignável (35%), não tendo caráter pecuniário, por não configurar nenhuma forma de gratificação ou indenização.

Assim, no que tange à conduta prevista no artigo 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97, afasta-se a hipótese vedada.

Restaria, já que mencionado nos depoimentos que os cartões foram distribuídos aos servidores indistintamente e “sem custo”, a possibilidade, apenas como argumentação, de enquadramento da conduta vedada prevista no artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, que dispõe que, no ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens ou benefícios por parte da Administração Pública, com as exceções que menciona.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Todavia, conquanto a prefeitura tenha intermediado a entrega dos cartões, evidentemente aqui não é o caso de bem ou benefício “grátis”, pois o servidor, como consumidor final, sem dúvida, é quem estará prestando a contrapartida pelo custo do crédito. Nesse sentido, o funcionário da Prefeitura Alessandro Lima Vieira, ao prestar depoimento em Juízo, esclareceu que a Prefeitura não suporta nenhum ônus financeiro pela instituição do cartão, já que este é administrado pela empresa Villefort Consulting, sob o nome fantasia Daycard, cuja remuneração, segundo ele, provem dos lojistas conveniados. Ora, embora o lojista remunere a administradora do cartão de crédito, é evidente que, na cadeia de consumo, quem paga o custo verdadeiramente é o consumidor. Assim, afasta-se também ao caso a “*distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública*”, na acepção tratada pela vedação do dispositivo da lei eleitoral, que exige gratuidade.

Por fim, no caso em apreço, não se percebe intenção de autopromoção por parte do prefeito e do Executivo local, de maneira a causar a desigualdade de oportunidade entre os participantes do pleito eleitoral, o que ilide a configuração de conduta vedada e do alegado abuso definitivamente.

Neste ponto, remete-se a análise probatória aos termos da sentença, pois pouco se tem para acrescentar ao que já foi analisado pelo *decisum* sob reexame. Considerando a proficiência com que o fato restou apreciado em cotejo com as provas, cumpre, então, transcrever seus fundamentos, agregados a este parecer por meio do instituto da fundamentação *per relationem*:

Ocorre que não restou comprovado que a criação deste cartão (fl. 15) de fato represente uma vantagem aos servidores, capazes de influenciá-los em seu voto, desequilibrando o resultado das eleições.

Com efeito, as próprias testemunhas trazidas pelo autor (e ouvidas como informantes, em razão da filiação partidária), embora tenham dito se tratar de um benefício, informaram em juízo que sequer tiveram interesse em obter o cartão, estando ainda bloqueado, do que se concluiu que vantagem nenhuma receberam.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Nesse particular, um dos informantes, Radamés de Castro Nunes, inclusive informou que houve certa indignação e confusão por parte dos servidores, o que demonstra que a medida foi impopular, o que também se depreende do documento da fl. 16, juntado na inicial pela parte autora.

Aliás, neste comunicado do Sindicato, verifica-se na verdade um descontentamento com a conduta do Prefeito em relação aos servidores, aduzindo que houve retirada de direitos, como o fim do adiantamento por quinzena. Além disso, menciona que “a ação do prefeito-candidato causou indignação em muitos colegas, na medida em que o fez sem qualquer discussão ou informação prévia” (fl. 16).

Reforçando este entendimento, extrai-se do depoimento do Procurador e Secretário de Administração do Município, Dr. Alexsandro Lima Vieira:

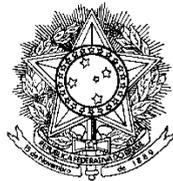
“Contou que o cartão tem sido recebido de diversas formas, pois alguns não querem o cartão - e ele não é obrigatório - outros receberam e não desbloquearam, sendo que alguns gostaram e outros não. Disse que as poucas pessoas que foram falar com ele, foram para reclamar. Acredita que a medida desagradou os sindicatos, porque o sistema limitou a possibilidade de consignação que antes era feita indiscriminadamente por eles”.

Ou seja, ao que parece, a criação do chamado “cartão adiantamento” não foi bem recebida pela maioria dos servidores municipais, o que afasta eventual vantagem eleitoral que o candidato à reeleição poderia receber em razão desta medida.

Assim, a situação narrada não se amolda ao abuso de poder. Vale ressaltar que o parecer ministerial da base seguiu o mesmo caminho em suas conclusões, razão pela qual se tem como oportuna a reprodução do trecho respectivo (fls. 86):

Por consequência, não há como reconhecer o alegado abuso de poder econômico ou de autoridade, situação que abala a igualdade de condições dos candidatos ao pleito.

De todo o exposto, fixa-se a conclusão pela manutenção, *in totum*, da sentença vergastada, tal qual prolatada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo **desprovimento** do recurso.

Porto Alegre, 21 de outubro de 2016.

**Marcelo Beckhausen**  
**PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL**

C:\conversor\tmpl\nqcheq2punmsndmjus2d74688678473748638161026230033.odt