



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 258-06.2016.6.21.0115**

**Procedência:** PANAMBI-RS (115ª ZONA ELEITORAL - PANAMBI)

**Assunto:** RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO/AUTORIDADE - PEDIDO DE CASSAÇÃO DE DIPLOMA - PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA - PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE - IMPROCEDENTE

**Recorrente:** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

**Recorridos:** ALESSANDRA DA SILVA CEZAR ZANDONÁ, MIGUEL SCHMITT-PRYM, JOSÉ LUIZ DE MELLO ALMEIDA, MARTIN ZACHOW E IRONITA DE FÁTIMA LOPES

**Relator:** DES. FEDERAL PAULO AFONSO BRUM VAZ

**PARECER**

**RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22, XIV DA LC 64/90. CONDUTA VEDADA. DISTRIBUIÇÃO DE BENS. ART. 73, §10, DA LEI N. 9.504/97. Parecer pelo provimento do recurso.**

**I – RELATÓRIO**

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL em face de sentença prolatada pelo Juízo da 115ª Zona Eleitoral de Panambi-RS (fls. 1.262-1.265), que julgou improcedentes os pedidos da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral por abuso de poder político e pela prática de conduta vedada, movidos em face de ALESSANDRA DA SILVA CEZAR ZANDONÁ, MIGUEL SCHMITT-PRYM, JOSÉ LUIZ DE MELLO ALMEIDA, MARTIN ZACHOW e IRONITA DE FÁTIMA LOPES.

Em suas razões, o Ministério Público Eleitoral sustenta que a situação evidenciada permite, claramente, concluir pelo abuso do poder político, desvirtuando o protagonismo das políticas públicas municipais e, mais, inviabilizando o monitoramento da instituição legitimada para fiscalizar, o Conselho Municipal de Assistência Social. Alega, outrossim, que restou caracterizada conduta vedada, em razão da distribuição de cestas básicas, com fim eleitoreiro. Aduz que a entrega de cestas básicas foi operada à revelia da oficialidade, exigível de qualquer política pública. Defende que a potencialidade lesiva é manifesta, assim como a gravidade das circunstâncias. Requer a procedência da ação para condenar os representados nas seguintes sanções: a) MIGUEL SCHMITT-PRYMM, ao pagamento de multa, nos termos do artigo 73, §4º, da Lei das Eleições e decretação da inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 08 (oito) anos subsequentes, nos termos do art. 22, inc. XIV, da LC 64/90; b) JOSÉ LUIZ DE MELLO ALMEIDA, à cassação do registro, nos termos do art. 73, §5º, da Lei das Eleições e art. 22, inc. XIV, da LC 64/90 e decretação da inelegibilidade dos demandados para as eleições a se realizarem nos 08 (oito) anos subsequentes, nos termos do art. 22, inc. XIV, da LC 64/90; c) MARTIN ZACHOW, à cassação do registro, nos termos do art. 73, §5º, e art. 22, XIV, da LC 64/90; d) ALESSANDRA DA SILVA CEZAR ZANDONÁ, à cassação do registro ou perda do diploma, nos termos do art. 73, §5º, da Lei das Eleições e art. 22, XIV, da LC 64/90 e decretação da inelegibilidade dos demandados para as eleições a se realizarem nos 08 (oito) anos subsequentes, nos termos do art. 22, inc. XIV, da LC 64/90; e e) IRONITA DE FÁTIMA LOPES, à decretação da inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 08 (oito) anos subsequentes, nos termos do art. 22, inc. XIV, da LC 64/90.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Apresentadas contrarrazões (fls. 1.288-1.301), subiram os autos ao TRE-RS e vieram com vista à Procuradoria Regional Eleitoral, para análise e parecer (fl. 1.303).

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.I – Preliminarmente: Da tempestividade

O recurso é tempestivo. O Ministério Público Eleitoral foi intimado pessoalmente da sentença em 30/03/2017 (fl. 1.269), e o recurso eleitoral foi interposto em 03/04/2017 (fl. 1.270), dentro do tríduo a que alude o artigo 258 do Código Eleitoral. Logo, deve ser conhecido.

Passa-se à análise do mérito.

### II.II – MÉRITO

O Ministério Público Eleitoral ajuizou a presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral por suposto abuso de poder político e distribuição de bens, mais precisamente, de cestas básicas, em face de ALESSANDRA DA SILVA CEZAR ZANDONÁ, MIGUEL SCHMITT-PRYM, JOSÉ LUIZ DE MELLO ALMEIDA, MARTIN ZACHOW e IRONITA DE FÁTIMA LOPES, com fulcro no art. 22, XIV, da LC 64/90 e do art. 73, §10, da Lei n. 9.504/97. Seguem os preceptivos:

#### **LC 64/90**

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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:

(...)

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;

**Lei 9.504/97**

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: [...]

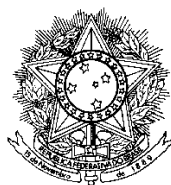
§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Escreve Zílio<sup>1</sup> que a AIJE visa a proteger a normalidade e a legitimidade do pleito:

A AIJE visa proteger a normalidade e legitimidade do pleito, na forma prevista pelo art. 14, §9º, da CF. Por conseguinte, para a procedência da AIJE é necessária a incidência de uma das hipóteses de cabimento (abuso do poder econômico, abuso do poder de autoridade ou político, utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social e transgressão de valores pecuniários), além da

---

1 ZÍLIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. p. 547-548.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

prova de que o ato abusivo rompeu o bem jurídico tutelado, ou seja, teve potencialidade de influência na lisura do pleito (ou, na dicção legal do art. 22, XVI, da LC nº 64/90, a prova da “*gravidade das circunstâncias*” do ato abusivo).

(...)

**Em síntese, a gravidade das circunstâncias dos ilícitos praticados consiste na diretriz para a configuração da potencialidade lesiva do ato abusivo**, permanecendo ainda hígidos os critérios já adotados usualmente pelo TSE, sendo relevante perquirir como circunstâncias do fato, v.g., o momento em que o ilícito foi praticado — na medida em que a maior proximidade da eleição traz maior lesividade ao ato, porque a possibilidade de reversão do prejuízo é consideravelmente menor —, o meio pelo qual o ilícito foi praticado (v.g., a repercussão diversa dos meios de comunicação social), a hipossuficiência econômica do eleitor — que tende ao voto de gratidão —, a condição cultural do eleitor — que importa em maior dificuldade de compreensão dos fatos expostos, com a ausência de um juízo crítico mínimo.

Com o acréscimo do inciso XVI ao artigo 22 da Lei nº 64/90, se de um lado afastou-se 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 chamada potencialidade lesiva, por outro lado, passou-se a exigir a demonstração da gravidade das circunstâncias que caracterizam o fato dito abusivo. Eis a redação do novel inciso:

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, **mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam**. (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010). (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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 nº 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.

Conforme lição de Rodrigo López Zilio<sup>2</sup>, *“a prática de um ato previsto como conduta vedada, de per si e em regra – salvo fato substancialmente irrelevante – é suficiente para a procedência da representação com base no art. 73 da LE, devendo o juízo de proporcionalidade ser aferido, no caso concreto, para a aplicação das sanções previstas pelo legislador (cassação do registro ou do diploma, multa, suspensão da conduta, supressão dos recursos do fundo partidário)”*.

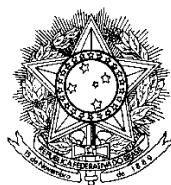
Com efeito, da leitura do art. 73, acima transcrito, inserido no título *“Das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais”*, extrai-se que o legislador estabeleceu presunção *juris et de jure* de que as práticas ali descritas (espécies do gênero abuso de poder), em razão de sua reconhecida gravidade, contaminam o processo eleitoral, porque tendentes a afetar a igualdade dos candidatos, não cabendo ao intérprete exigir outros requisitos, de forma a reduzir a incidência da norma, sob pena de esvaziar-se a *mens legis* do dispositivo.

Como bem assinala Luiz Carlos dos Santos Gonçalves<sup>3</sup>, *“a vantagem do critério objetivo é que ele, a uma, protege a probidade administrativa e a lisura do*

---

<sup>2</sup> In Direito Eleitoral. 5ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

<sup>3</sup>In Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2012. p. 205



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*pleito eleitoral e, a duas, oferece critério objetivo de verificação da conduta vedada, sem necessidade de mensurar, a cada vez, em que medida o comportamento pôde influir no pleito”. Ao não se permitir a subjetividade, protege-se a igualdade dos candidatos na corrida eleitoral, bem como se reprime o uso deturpado da máquina pública, pois “são grandes os riscos da apreciação subjetiva, notadamente nos calores das campanhas eleitorais”.*

Feitas as considerações inaugurais necessárias, passo à análise dos fatos narrados, para o fim de verificar se configuram, de fato, condutas vedadas aos agentes públicos ou a prática de abuso de poder político ou de autoridade.

**II.II.I – DO ABUSO DE PODER POLÍTICO E DA PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA.**

Compulsando-se os autos, verifica-se a efetiva comprovação de atos de abuso de poder, senão vejamos.

De fato, o representado Miguel Schmitt-Prymm, então Prefeito do Município de Panambi, em conluio com José Luiz de Mello Almeida, vice-prefeito, e Ironita de Fátima Lopes, esposa do prefeito, então Primeira-Dama do município de Panambi, a fim de auferir vantagem eleitoral, realizaram a distribuição de cestas básicas sem qualquer critério técnico, por meio da ONG denominada SPANE.

Segundo se depreende da prova colhida nos autos, a SPANE funcionava dentro da Prefeitura de Panambi, sendo presidida pela então Primeira-Dama, Ironita, e, a despeito de não ter recebido subvenção de recursos pelo Município, continuou funcionando durante o período eleitoral.

De outro lado, houve o esvaziamento da política pública de Assistência



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Social do Município realizada pelo CRAS, com estrutura e corpo técnico para a concessão de cestas básicas às famílias carentes em situação de violência doméstica ou grave vulnerabilidade social.

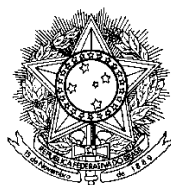
Consoante se extrai dos depoimentos prestados pelas assistentes sociais com atuação no CRAS, a partir de março de 2016 houve tamanha carência de recursos, que levou o CRAS a encaminhar os pedidos de cesta básica à SPANE, então presidida pela Primeira-Dama, ora voluntária da ação assistencial, cujo funcionamento era totalmente atrelado e custeado pela Administração Pública.

Assim, a SPANE transformou-se em cenário de política pública pessoal e eleitoreira ao arrepio da lei.

Nesse sentido, o depoimento da testemunha **MIRIAN AGUIAR BAPTISTA FAGUNDES**, então Presidente do Conselho Municipal da Assistência Social que afirmou em juízo: **a)** que solicitou à SPANE a lista dos beneficiados com cestas básicas, o que não foi atendido; **b)** que em 2016 não foi aprovada a subvenção de recursos do município de Panambi à SPANE, tendo em vista a constatação de irregularidades dentro do Plano de Ação; **c)** que a SPANE fica dentro da Prefeitura e não possui sede própria; **d)** que a SPANE não fazia avaliação técnica para fornecimento das cestas básicas; e **e)** que a SPANE não encaminhava os beneficiados com cestas básicas ao CRAS para que fosse dado início à implementação de política assistencial.

De outro lado, o benefício eventual na forma de auxílio alimentação concedido pelo CRAS está regulamentado na Lei Municipal n. 3.345, de 28 de dezembro de 2011 (fls. 43-46), que em seu art. 11 prevê:

Art. 11. O benefício eventual na forma de auxílio alimentação constitui-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

se em uma prestação temporária, não contributiva da Assistência Social. Poderá ser concedido o benefício de segurança alimentar, quando disponibilizado por entidade social, através do fornecimento de gêneros alimentícios de primeira necessidade, mediante avaliação de um técnico do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

Note-se, portanto, que, enquanto o CRAS realizava uma avaliação técnica dos critérios para a concessão de cestas básicas por um determinado período às famílias vítimas de violência ou em estado de extrema vulnerabilidade social, a SPANE concedia cestas básicas mensalmente (pelo dia 10 de cada mês) em local público (utilizando-se de um ginásio na cidade).

Além da prova testemunhal colhida em juízo, foi acostada certidão às fls. 33-34 dos autos, juntamente com fotografias, relativas à diligência procedida pela Agente Administrativa do Ministério Público no dia 13/09/2017, no “ginásio” da cidade (Parque Municipal), onde lá estavam aproximadamente 130 pessoas reunidas, as quais assistiram a um culto religioso realizado pelo Pastor Cléber, com a presença da Primeira-Dama, Ironita de Fátima Lopes, e posteriormente foram distribuídas sacolas contendo alimentos.

Segundo a referida certidão, foi constatada a presença da candidata a vereadora **ALESSANDRA ZANDONÁ** (Pastora), a qual estava distribuindo propaganda eleitoral no passeio público em frente ao ginásio. Em frente à porta de entrada do ginásio estava estacionado veículo com propaganda da mencionada candidata à vereadora, a qual estava entregando santinhos, conforme fotografias de fls. 34-39.

Chama a atenção que, em conversa com algumas pessoas que estavam no local, foi dito à Agente Administrativa do Ministério Público que a “Sra.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ironita era quem estava entregando as sacolas e que isso acontece todos os meses, no dia 10, ou no próximo dia útil”.

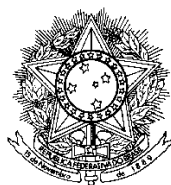
Cumpre referir que o representado José Luiz de Mello Almeida, então vice-prefeito, substituiu o prefeito Miguel até o final do exercício passado, ou seja, era o gestor público quando da ocorrência do ato abusivo de distribuição de cestas básicas pela SPANE, então presidida pela Primeira-Dama do município.

Merece destaque o depoimento da testemunha **Riteli Filipin Andrighetto**, assistente social do CRAS EMANCIPAR, que afirmou que seu chefe teria lhe dito que era para dizer que não havia cesta básica e encaminhar a pessoa à SPANE.

Ainda, segundo a testemunha **Carla Fernanda Elicker Vargas**, membro do Conselho Municipal de Assistência Social, não foi repassada a subvenção do município à SPANE em razão de irregularidades, tais como, funcionamento em espaço público, utilização de carros da prefeitura, cedência de funcionários da prefeitura.

Por certo, os fatos trazidos aos autos evidenciam abuso do poder político, pois, comprovada a entrega de cestas básicas com a utilização de aparato do Poder Público (espaço e quiçá veículos públicos) e exploração da imagem da então Primeira-Dama, Ironita, com finalidade político-eleitoral.

Não se olvida que a SPANE já vinha realizando a distribuição de cestas básicas em anos anteriores à campanha eleitoral, porém em 2016, mesmo sem a subvenção, a SPANE continuou a distribuir as cestas básicas, com a utilização da imagem da então Primeira-Dama, Ironita, com evidentes fins eleitoreiros.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Ademais, como pode o CRAS não estar dispondo de cestas básicas a partir do final do ano de 2015 e início do ano de 2016 e tendo que encaminhar os solicitantes à SPANE, que continuou a distribuir cestas básicas, independentemente de critérios técnicos e de forma continuada (mensal)?

As irregularidades apontadas na presente AIJE, portanto, configuram abuso de poder político, com a utilização da máquina pública para desequilibrar as eleições municipais, razão porque deve ser provido o recurso nesse ponto.

Além disso, os fatos trazidos aos autos caracterizam conduta vedada, nos termos do art. 73, §10, da Lei n. 9.504-97.

Dispõe o art. 73, §10, da Lei n. 9.504-97:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Com efeito, a distribuição de cestas básicas pela SPANE sem o devido encaminhamento das pessoas atendidas ao CRAS para a implementação de uma política de assistência social, sem a utilização de critérios técnicos para se perquirir acerca da vulnerabilidade social e sem a aprovação de subsídios pelo município revela uma política não autorizada e com fins eleitoreiros.

Merece provimento o recurso, portanto, também no ponto em que pretende o reconhecimento da conduta vedada prevista no art. 73, §10, da Lei n. 9.504-97.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**II.II.I – DAS SANÇÕES PREVISTAS.**

Diante dos fatos acima narrados, os quais configuram abuso de poder político (art. 22, XIV, da LC 64/90) e conduta vedada (art. 73, §10, da Lei n. 9.504/97), merece provimento o recurso para condenar os representados nas seguintes sanções:

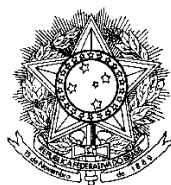
a) **MIGUEL SCHMITT-PRYMM (prefeito municipal)**, ao pagamento de multa, nos termos do artigo 73, §4º, da Lei das Eleições e decretação da inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 08 (oito) anos subsequentes, nos termos do art. 22, inc. XIV, da LC 64/90;

b) **JOSÉ LUIZ DE MELLO ALMEIDA (vice-prefeito)**, à cassação do registro, nos termos do art. 73, §5º, da Lei das Eleições e art. 22, inc. XIV, da LC 64/90 e decretação da inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 08 (oito) anos subsequentes, nos termos do art. 22, inc. XIV, da LC 64/90;

c) **MARTIN ZACHOW (vereador e candidato a vice-prefeito)**, à cassação do registro, nos termos do art. 73, §5º, e art. 22, XIV, da LC 64/90;

d) **ALESSANDRA DA SILVA CEZAR ZANDONÁ (candidata à vereadora)**, à cassação do registro ou perda do diploma, nos termos do art. 73, §5º, da Lei das Eleições e art. 22, XIV, da LC 64/90 e decretação da inelegibilidade dos demandados para as eleições a se realizarem nos 08 (oito) anos subsequentes, nos termos do art. 22, inc. XIV, da LC 64/90; e

e) **IRONITA DE FÁTIMA LOPES (Primeira-Dama)**, à decretação da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 08 (oito) anos subsequentes, nos termos do art. 22, inc. XIV, da LC 64/90.

**III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opina a Procuradoria Regional Eleitoral pelo provimento do recurso.

Porto Alegre, 02 de agosto de 2017.

**Luiz Carlos Weber  
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO**

C:\converter\tml\9pr7cc4de289609sd2hi79834588627645401170803230009.odt