



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DESEMBARGADOR(A) RELATOR(A)
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Recurso Eleitoral n.º 294-10.2016.6.21.0063

Procedência: BOM JESUS - RS (63ª ZONA ELEITORAL – BOM JESUS)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – ABUSO DE PODER POLÍTICO/ECONÔMICO – CONDUTA VEDADA - PEDIDO DE CASSAÇÃO DE DIPLOMA – PEDIDO DE INELEGIBILIDADE – PEDIDO DE MULTA – PEDIDO DE SUSPENSÃO DO RECEBIMENTO DAS VERBAS DO FUNDO PARTIDÁRIO – JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE

Recorrentes: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
SÉRGIO FRANCISCO VARELA
FREDERICO ARCARI BECKER

Recorridos: OS MESMOS

Relator: LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN

P A R E C E R

I – RELATÓRIO

Trata-se de recursos eleitorais interpostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL e pelos investigados SÉRGIO FRANCISCO VARELA e FREDERICO ARCARI BECKER, em face da sentença que julgou **parcialmente procedente** os pedidos deduzidos em duas Ações de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE (294-10 e 300-17, a última acostada no Apenso 2) movidas pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL em desfavor de FREDERICO ARCARI BECKER, SÉRGIO FRANCISCO VARELA, SUMAYA VELHO TURELLA e COLIGAÇÃO SUPERANDO DESAFIOS COM TRABALHO E DEDICAÇÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O juízo *a quo* acolheu parcialmente o pleito do *Parquet* para condenar o Prefeito Municipal de Bom Jesus, o investigado Frederico Arcari Becker, ao pagamento de multa de 6.000 UFIRs, e condenar a Coligação e o Vice-Prefeito, investigado Sérgio Francisco Varela, ao pagamento de 5.000 UFIRs.

Em suas razões (fls. 339/352), alega o Ministério Público Federal, em relação à conduta vedada prevista no art. 73, inc. VIII, da Lei 9.504/97: **a)** que o Prefeito Frederico Arcari Becker teve a iniciativa da revisão da remuneração no período vedado, tratando-se de ato complexo; **b)** que é indiferente à conduta vedada se a revisão da remuneração decorre de aumento de verba indenizatória; **c)** que no ano eleitoral o suposto reajuste da verba indenizatória foi bem superior ao IGP-M, não sendo justificável que a reposição de uma inflação de 9 anos se dê exatamente no ano eleitoral; **d)** com o aumento acima da inflação, não há que se falar em aumento de verba meramente indenizatória; **e)** traduziu-se em cumprimento de promessa eleitoral; **f)** que a gravidade da conduta, a qual importa em aumento salarial de todos os servidores, em um pleito em que seria suficiente influenciar 383 eleitores, configura igualmente o abuso de poder de autoridade.

No tocante à conduta vedada tipificada no § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97, sustenta o Ministério Público Eleitoral: **a)** que o juízo desconsiderou as alegações da Vereadora Lucila prestadas no inquérito civil, pois não foi ouvida como testemunha no processo, porém deveria ter levado em consideração as demais provas documentais produzidas; **b)** que, ainda que o programa de entrega de cestas básicas fosse aprovado por lei e já estivesse em execução orçamentária no ano anterior, foi violado o § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 quando não houve a comunicação prévia da entrega das cestas ao Ministério Público para que pudesse acompanhar sua execução; **c)** o empenho foi emitido no mesmo dia da homologação da licitação, demonstrando a pressa dos réus na compra das cestas básicas, que foram adquiridas no mesmo dia;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

d) que houve a entrega de 91 cestas básicas para 80 pessoas consideradas em situação emergencial, conforme indicado no item I da alínea “B” da certidão às fls. 215, verso, à 217, verso, fato que não ocorreu nos anos anteriores, sendo que não foi editado nenhum Decreto de Estado de Calamidade que amparasse essa doação, tampouco houve menção a Estado de Calamidade na licitação; **e)** que as compras nos anos de 2014 e 2015 destoam das compras realizadas no ano eleitoral; **f)** das 400 cestas adquiridas, 218 foram destinadas a idosos já cadastrados, 91 para pessoas consideradas em situação emergencial, 24 foram mantidas no estoque da Prefeitura; faltando 67 cestas com destinação não identificada; **g)** somente foi encontrado cadastro de idosos para o ano de 2016; **h)** foi descumprido o art. 3º do Decreto n. 6.681/2015, pois não houve estudo e avaliação para enquadramento em programa social, conforme documento juntado na fl. 288; **i)** que a doação de 376 cestas básicas, em uma eleição em que seria suficiente cooptar 383 votos, teve potencialidade de influenciar no resultado do pleito, importando em abuso do poder político e econômico.

Em relação à conduta vedada prevista no art. 73, inc. V, da Lei 9.504/97, o *Parquet* aduziu: **a)** que, apesar de reconhecida a conduta vedada no que diz com as contratações temporárias em período eleitoral, quando já havia concurso homologado, foi aplicada apenas a pena de multa, inadequada para integral reequilíbrio da ordem jurídica violada; **b)** diante da gravidade da conduta (envolvendo diversos contratados e com burla à nomeação de candidatos aprovados em concurso público vigente), igualmente o *quantum* da multa fixada é desproporcional, importando em proteção deficiente do ordenamento jurídico, servido para estimular novas práticas ilícitas.

Finalmente, sustenta que esse conjunto de condutas vedadas, caracterizador de abuso de poder político e econômico, teve o condão de afetar a normalidade do pleito, importando em desequilíbrio na disputa, ensejando a aplicação das sanções de cassação do diploma e inelegibilidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

por oito anos.

Em suas razões (fls. 354/361), os demandados Frederico Arcari Becker e Sérgio Varela alegam que a prorrogação de contrato não importa em contratação de servidor em período vedado, considerando inclusive a interpretação restritiva que deve incidir sobre os tipos do art. 73 da Lei n. 9.504/97. Asseveram que houve parecer favorável da empresa que presta assessoria ao município. Finalmente, aduzem inexistente a gravidade da conduta.

Foram oferecidas contrarrazões pelo Ministério Público às fls. 363/364 e pelos investigados Frederico Arcari Becker e Sérgio Varela às fls. 369/376.

Os autos subiram ao TRE/RS e vieram com vista à Procuradoria Regional Eleitoral, para análise e parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Preliminarmente: dos pressupostos de admissibilidade recursal

No caso, restam presentes todos os requisitos concernentes à admissibilidade recursal, quais sejam: tempestividade, cabimento, interesse e legitimidade para recorrer, inexistência de fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer, e regularidade formal.

Especificamente quanto à tempestividade, a sentença foi publicada no DEJERS em 12/09/2017, terça-feira (fl. 336), com intimação do Ministério Público na mesma data por e-mail (fl. 338), tendo o recurso eleitoral do Ministério Público sido interposto no dia 14/09/2017 (fl. 339) e o recurso dos representados em 15/09/2017 (fl. 354), dentro do tríduo legal. Logo, devem ser



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

conhecidos.

II.II – Do recurso do Ministério Público Eleitoral

Conforme exaustivamente descrito no relatório, o Ministério Público Eleitoral recorre da sentença, a fim de ver os representados condenados à cassação do diploma, à multa e à suspensão de quotas do fundo partidário para a coligação, pela prática das condutas vedadas previstas no art. 73, incs. V, VIII e § 10, da Lei das Eleições. Pugna, ainda, o *Parquet* pelo reconhecimento do abuso de poder político com a cominação das sanções respectivas.

Na sentença, houve o reconhecimento apenas da conduta vedada prevista no art. 73, inc. V, da Lei 9.504/97, sendo aplicada tão somente a pena pecuniária.

Passamos à análise das alegações das partes relativamente a cada uma das referidas condutas vedadas na ordem em que trazida pelo recorrente.

II.II.I – Da conduta vedada do inc. VIII do art. 73 da Lei 9.504/97

Alega o Ministério Público que o demandado Frederico Arcari Becker, na qualidade de Prefeito do município de Bom Jesus, realizou aumento de remuneração dos servidores municipais em período vedado.

Dispõe o art. 73, inc. VIII, da Lei das Eleições:

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:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

[...]

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

O período em que é vedada a revisão geral de remuneração que exceda a recomposição do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição vai de 180 dias antes do pleito (que em 2016 correspondeu a 5 de abril) até a posse dos eleitos.

É fato incontroverso nos autos que houve aumento do vale-refeição dos servidores municipais em novembro de 2016, em razão da promulgação da Lei Municipal nº 3.241/2016 em 08.11.2016, bem como dos servidores da Autarquia de Radiodifusão Aparados da Serra em virtude da promulgação na mesma data da Lei nº 3.242/2016, ambas de iniciativa do Prefeito Municipal, ora investigado, que encaminhou os respectivos projetos de lei em 24 de outubro de 2016.

Para o juízo *a quo*, contudo, não restou comprovada a conduta vedada, vez que a mesma pressupõe o poder de *fazer* a revisão, sendo que o investigado, na condição de Prefeito, limitou-se a encaminhar o projeto de lei, mas a aprovação do mesmo, com a autorização para a revisão, foi responsabilidade dos Vereadores do município.

Sem razão o juízo neste ponto, pois a revisão da remuneração de servidores públicos, conforme inc. X do art. 37 da CF/88¹, é ato complexo que depende da iniciativa do Chefe do Poder Executivo e se perfectibiliza com a promulgação da lei respectiva pelo Poder Legislativo.

¹X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, **observada a iniciativa privativa em cada caso**, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A jurisprudência do TSE não discrepa desse entendimento, consoante se extrai do voto condutor do Ministro Luiz Fux, no julgamento do Agr-AI 44.856, que consta da jurisprudência por temas, especificamente quanto ao assunto *Revisão geral de remuneração*. Vejamos:

Ponderou, ainda, que "a Lei Complementar nº 96/2012, que *reestruturou as carreiras de engenheiros e técnicos de enfermagem, resultou em aumento real aos servidores, por ser definitivo, o que afronta o art. 73, VIII, da Lei das Eleições*" e que "*tais concessões beneficiaram tanto o candidato a Prefeito como o candidato a Vice-Prefeito, não podendo ser vistos, sob a ótica eleitoral, como atos de mera gestão*" (fls. 178).

Consectariamente, e como dito, para modificar essas conclusões da instância regional, seria necessário proceder ao reexame da matéria fático-probatória dos autos, providência incabível na via especial, nos termos das Súmulas nos 279/STF e 7/STJ.

Ademais, o envio do projeto de lei, que terminou por ser aprovado, concedendo aumento geral de remuneração acima da inflação ainda caracterizaria o abuso de poder político. Nesse sentido, recentemente foi condenado o Prefeito reeleito do Município de Palmares do Sul, exatamente pela mesma conduta (RE 323-72.2016.6.21.0156). Veja-se trecho do voto condutor do Relator, Dr. Luciano André Losekan:

Contudo, a edição da Lei n. 2.378/16, **de iniciativa do prefeito** e ora recorrente PAULO LANG, a pretexto de promover a reestruturação das carreiras de servidores municipais, acabou por conceder, ainda que indiretamente e em período vedado pela lei eleitoral, recomposição que extrapolou, em muito, as perdas inflacionárias, beneficiando 147 servidores.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Assim, tal situação, ao contrário do alegado pelos recorrentes, não só pode como deve ser considerada como abuso de poder político.

Destarte, o fato das leis que supostamente teriam importado em aumento da remuneração acima da inflação no período vedado serem promulgados pela Câmara de Vereadores não afasta, por si só, seja a conduta vedada, seja o abuso do poder político.

Contudo, a improcedência do pedido se deu, igualmente, com base em outros fundamentos. Entendeu o juízo *a quo* que vale-refeição é verba indenizatória, portanto não se enquadra no conceito de remuneração.

Especificamente quanto ao conceito de remuneração para fins da conduta vedada prevista no inc. VIII do art. 73 da Lei das Eleições, é tema que restou abordado por Rodrigo López Zilio, tendo o mesmo concluído pela inclusão no conceito de qualquer verba auferida pelos servidores acima da inflação do período, ainda que indenizatória. Senão vejamos, *in verbis*:

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.**²

²ZILIO, Rodrigo López. Crimes Eleitorais. Jus Podivm, 2014. p. 571.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ademais, entendeu o juízo que o aumento não se deu acima da inflação, considerando que a revisão anual dos servidores ficou abaixo da inflação. De fato, pode-se dizer que para servidores que recebem até um salário mínimo, considerando o reajuste global (do salário e do vale-refeição), o aumento acima da inflação teria sido irrisório (R\$ 4,00), já para servidores que recebem dois salários mínimos não teria havido reposição acima da inflação. Senão vejamos.

Conforme constou na sentença, não tendo sido impugnado no recurso do MPE, o Projeto de Lei 3.647/2016 (fls. 63/67 do Apenso 2 – AIJE 300-17) previu reajuste salarial anual de 5,23%, sendo o IGPM acumulado de outubro de 2015 a outubro de 2016 (mês da elaboração do PL) de 8,79%, portanto houve uma defasagem de 3,56%. Isso para um servidor que recebesse o salário mínimo (R\$ 880,00) representaria uma perda de R\$ 31,32.

O vale-refeição, que no ano de 2015 era de R\$ 170,00, passou para R\$ 220,00, um aumento de 29,41%, 20,62% acima da inflação. O percentual que excedeu a inflação representou R\$ 35,05; portanto a soma desse aumento acima da inflação, com o reajuste anual abaixo da inflação, importou, apenas para quem recebesse o equivalente a um salário mínimo, um aumento acima da inflação de R\$ 3,73.

Agora, se considerarmos um servidor que recebia dois salários mínimos (R\$ 1.760,00), a sua defasagem pela revisão geral abaixo da inflação seria de R\$ 62,64, logo os R\$ 35,05 recebidos acima da inflação a título de vale-refeição, não seriam suficientes para assegurar-lhe um aumento da sua remuneração acima da inflação no período. E isso ocorreu com todos os servidores municipais que recebiam mais de um salário mínimo.

Assim, em que pese a revisão do vale-refeição tenha ficado bem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

acima da inflação no período, foi compensada por uma revisão geral que ficou abaixo, fazendo com que a grande maioria dos servidores municipais não tenham recebido aumento de remuneração acima da inflação no período eleitoral e, para os que receberam, foi ínfimo (menos de R\$ 4,00).

Desta forma, não merece reforma a sentença quando afastou a ocorrência da conduta vedada prevista no inc. VIII do art. 73 da Lei das Eleições, vez que, no presente caso, não há que se falar em *revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição*.

Exatamente em virtude dessa conjuntura que terminou, no cômputo das verbas salariais e indenizatórias, não sendo realmente favorável aos servidores, entendemos que também não há que se falar em abuso do poder político.

II.II.II – Da conduta vedada do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97

Alega o Ministério Público que os representados Frederico Arcari Becker e Sumaya Velho Turella, respectivamente na qualidade de Prefeito e Secretária de Assistência Social do município de Bom Jesus, distribuíram cestas básicas no período eleitoral em afronta ao § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97.

Dispõe o art. 73, § 10, da Lei das Eleições:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

Consoante se extrai do recurso do MPE e das respectivas contrarrazões, o número de cestas básicas entregues no ano de 2016 pela Prefeitura Municipal de Bom Jesus teria sido de 376, das 400 adquiridas.

Porém, foi afastada na sentença a aludida conduta vedada, sob o entendimento de que a doação dessas cestas básicas já estava prevista na Lei Municipal nº 2.865/2013, com execução orçamentária no ano de 2015, quando, inclusive, houve a entrega de um número bem superior de cestas básicas. Ademais, entendeu o Magistrado que o fato de não ter havido prévia comunicação ao Ministério Público quanto à pretensão de entrega das cestas, para fins de acompanhamento pelo *Parquet*, não descaracteriza a exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições.

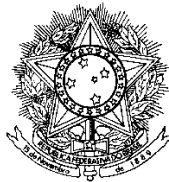
Em relação à existência de lei autorizando a distribuição gratuita de cestas básicas pela Administração Pública é fato incontroverso, tratando-se da Lei Municipal nº 2.865/2013, acostada às fls. 159/160 da ação cautelar 2-88 (Apenso 1). O referido diploma legal autoriza a entrega de cestas básicas não somente a pessoas idosas, mas igualmente a famílias, à criança, à pessoa com deficiência, à gestante e à nutriz, conforme se extrai do seu art. 5º, inc. III e § único c/c art. 11, inc. I, *in verbis*:

Art. 5º – São formas de Benefícios Eventuais:

[...]

III – outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária ou de emergência.

Parágrafo Único – A prioridade na concessão dos benefícios eventuais será para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

gestante, a nutriz e os casos de calamidade pública.

Art. 11 – Os demais Benefícios Eventuais decorrentes de situação de vulnerabilidade temporária ou de ações emergenciais de caráter transitório, são os seguintes:

I – Auxílio alimentação (cesta básica) [...]

Contudo, o Decreto municipal n. 6.681/2015 (fl. 202 do Anexo I) determina que a entrega dos benefícios eventuais está sujeita à realização de prévio estudo social.

Outrossim, é também fato incontroverso, vez que decorre de certidão expedida por Secretária de Diligências da própria Promotoria Eleitoral (fl. 216 do Anexo I) que o programa social em comento se encontrava em execução no ano de 2015, quando foram doadas 1260 cestas básicas, 360 cestas a mais do que no ano eleitoral.

Assim, em princípio a entrega das aludidas cestas básicas se deu em conformidade com a exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97. Porém, sustenta o *Parquet* na primeira instância que houve afronta a essa norma na medida em que a distribuição das cestas básicas não foi comunicada ao Ministério Público para o devimento acompanhamento.

Ocorre que a exceção à conduta vedada contida no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições não faz a exigência de prévia comunicação ao Ministério Público, mas apenas confere ao *Parquet* a atribuição de acompanhamento da execução administrativa e financeira da distribuição.

Considerando o poder requisitório do Ministério Público, para cumprir a atribuição que lhe foi conferida pelo citado dispositivo, basta ao órgão do *Parquet* Eleitoral requisitar do gestor público, no ano eleitoral, que informe quais serão os programas sociais envolvendo a distribuição gratuita de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública que serão executados naquele ano, passando a acompanhá-los mediante a instauração de um procedimento específico para tanto.

Ou seja, a informação prévia por parte do gestor público não está prevista no aludido artigo, tampouco é essencial à fiscalização por parte do Ministério Público Eleitoral.

Neste sentido é a doutrina de Rodrigo López Zilio³, *in verbis*:

Além de autorizado por lei específica, o programa social já deve estar em execução orçamentária no ano anterior ao da eleição. A execução orçamentária do programa social pressupõe que tenha havido previsão expressa na lei do orçamento no ano anterior ao do início da sua execução. **Em síntese, o reconhecimento da legalidade na distribuição de benefícios por programa social em ano eleitoral requer: a) previsão orçamentária (dois anos antes da eleição); b) execução orçamentária (no ano anterior à eleição); c) distribuição gratuita de bens e serviços (no ano da eleição). A execução orçamentária pressupõe a efetivação dos recursos previstos no orçamento, não sendo suficiente a aprovação do orçamento ou a mera previsão orçamentária.** (grifo nosso).

Destarte, o simples fato de não ter havido comunicação prévia ao Ministério Público Eleitoral por parte da Prefeitura de Bom Jesus sobre a distribuição das cestas básicas não configura a conduta vedada ou mesmo abuso de poder.

Contudo, há que se analisar, ainda, as seguintes assertivas do

³ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral - 5. ed. - Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. p. 628.



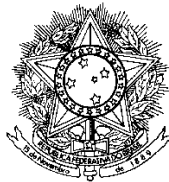
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

MPE: a) o empenho foi emitido no mesmo dia da homologação da licitação, demonstrando a pressa dos réus na compra das cestas básicas, que foram adquiridas no mesmo dia; b) que houve a entrega de 91 cestas básicas para 80 pessoas consideradas em situação emergencial, conforme indicado no item I da alínea “B” da certidão emitida pela Secretária de Diligências da Promotoria Eleitoral, fato que não ocorreu nos anos anteriores, sendo que não foi editado nenhum Decreto de Estado de Calamidade que amparasse essa doação, tampouco houve menção a Estado de Calamidade na licitação; c) que as compras nos anos de 2014 e 2015 destoam das compras realizadas no ano eleitoral; d) das 400 cestas adquiridas, 218 foram destinadas a idosos já cadastrados, 91 para pessoas consideradas em situação emergencial, 24 foram mantidas no estoque da Prefeitura; faltando 67 cestas com destinação não identificada; e) somente foi encontrado cadastro de idosos para o ano de 2016; f) foi descumprido o art. 3º do Decreto n. 6.681/2015, pois não houve estudo e avaliação para enquadramento em programa social, conforme documento juntado na fl. 288.

Quanto ao fato da aquisição das 400 cestas básicas ter se dado no mês de setembro, restou esclarecido nos autos que assim ocorreu, pois restou deserta a licitação realizada em maio do mesmo ano, conforme comprova documento acostado à fl. 08 do Procedimento Administrativo do MPE (Anexo 1). Desta forma, acumulou-se no mês de setembro as cestas que já deveriam ter sido entregues anteriormente.

O simples fato dos empenhos terem sido emitidos no mesmo dia da homologação da licitação não pode ser tido como prova de conduta vedada, vez que o atraso já mencionado na entrega das cestas básicas é justificava suficiente para a urgência na realização dos empenhos.

Relativamente à entrega de 91 cestas básicas para pessoas consideradas em situação emergencial (apesar da aquisição ter sido feita para idosos, conforme solicitação de compra à fl. 2 do Anexo 3, volume 4), não há



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

que se falar em conduta vedada, pois o inc. III e o § único do art. 5º c/c art. 11, inc. I, da Lei Municipal nº 2.865/2013, acima transcritos, asseguram a entrega de cestas básicas a pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social temporária ou de emergência. Nesse ponto, a lei municipal não restringe a entrega de cestas básicas aos idosos, mas é bastante abrangente no tocante aos que podem ser beneficiados com o aludido programa social. Importante salientar que a situação de emergência dos necessitados mencionada pela lei não está relacionada a eventual decreto de estado de calamidade pública, que é uma hipótese também ensejadora da entrega do benefício, mas distinta.

Se, por um lado as compras, segundo afirmado pela Promotoria Eleitoral, nos anos de 2014 e 2015, restringiam-se a idosos, por outro foram entregues 360 cestas a mais em 2015 do que no ano eleitoral. Portanto, sopesando os fatos como um todo, não é possível afirmar a existência de conduta vedada tão somente pela mudança do público assistido, desde que amparada na exceção do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, como é o caso.

A ausência de cadastro de idosos nos anos anteriores não impediu a Secretária de Diligências da Promotoria Eleitoral de certificar a entrega de cestas básicas nos anos de 2014 e 2015, atestando a execução orçamentária do programa assistencial no ano anterior ao pleito.

Contudo, temos como grave a entrega, a partir do mês de setembro de 2016, em datas próximas ao pleito, de 67 cestas básicas com destinação não identificada. Esse fato foi constatado pela Secretária de Diligências da Promotoria Eleitoral com base em pesquisas no site da Prefeitura Municipal de Bom Jesus, Portal da Transparência e documentos coletados, sendo certificado à fl. 224 do PA 00725.00127/2016 (Anexo 1). Dada oportunidade ao candidato e Prefeito de Bom Jesus para se manifestar sobre os fatos, bem como ao seu candidato a vice, a resposta dos mesmos não trouxe qualquer esclarecimento sobre a não identificação da destinação de 67 cestas básicas (fls. 272/288 do Anexo I).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Esse fato foi objeto da petição inicial (fl. 07 da ZE) e do recurso do *Parquet* (fl. 347), sendo que os demandados, seja em sede de contestação, seja em contrarrazões, não trazem qualquer esclarecimento a respeito do mesmo.

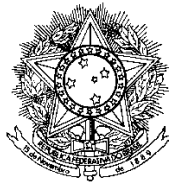
A distribuição gratuita de 67 cestas básicas sem a identificação do destinatário e sem a realização do estudo social exigido pelo Decreto municipal n. 6.681/2015 (fl. 202 do Anexo I) não pode ser enquadrada dentro da exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, pois não é possível aferir se as pessoas que receberam a doação se enquadravam na Lei Municipal nº 2.865/2013, que regulava o programa assistencial.

Assim, verifica-se a presença da conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições no tocante à entrega de 67 cestas básicas em situação que não se enquadra na exceção prevista no mesmo dispositivo legal.

Pelo número de cestas básicas irregulares (que são entregues para uma família), relativamente a um município em que seria suficiente obter o voto de 383 eleitores para alterar o resultado do pleito (diferença de 766 votos), temos que a conduta possui gravidade suficiente para ensejar a sanção de cassação do diploma dos eleitos nos termos do § 5º do art. 73 da Lei 9.504/97.

Ademais, nos termos dos §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei das Eleições, deverá ser aplicada a sanção pecuniária para todos os envolvidos, responsáveis e beneficiados com a conduta, no caso os requeridos Frederico Arcari Becker, Sérgio Francisco Varela, a ré Sumaya Velho Turella e a coligação demandada.

Eventual abuso de poder político decorrente desses fatos será analisado em tópico próprio.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.II.III – Da conduta vedada do inc. V do art. 73 da Lei 9.504/97

Assevera o Ministério Público que houve a contratação de servidores pela Prefeitura de Bom Jesus em afronta ao inc. V do art. 73 da Lei 9.504/97, sendo que a sanção de multa aplicada na sentença é insuficiente.

Dispõe o art. 73, inc. V, da Lei das Eleições:

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:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O juízo *a quo* entendeu indevida a renovação de contratações de 26 servidores temporários no período que vai de agosto até 15 dias antes do pleito, vez que importa em nova contratação, sendo que havia concurso para servidores efetivos homologado antes do período vedado. Contudo, não entendendo grave a conduta, aplicou apenas a pena de multa de 6.000 UFIRs ao investigado Frederico Arcari Becker e multa de 5.000 UFIRs à Coligação e ao Vice-Prefeito, investigado Sérgio Francisco Varela.

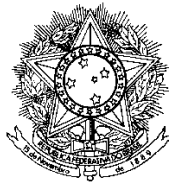
O Ministério Público apela para que haja a condenação dos demandados Frederico Arcari Becker e Sérgio Francisco Varela nas sanções de cassação do registro ou diploma, bem como na inelegibilidade por oito anos dos demandados, além do aumento da pena de multa e da exclusão dos partidos da Coligação dos recursos do fundo partidário.

Não resta dúvida quanto à prática da conduta vedada prevista no inc. V do art. 73 da Lei das Eleições em benefício dos investigados, candidatos à reeleição.

Isto porque, conforme bem dilucidado pelo juízo *a quo*, havia concurso público já homologado antes do prazo de 3 meses da data do pleito, logo deveriam ter sido nomeados os candidatos aprovados no concurso (nomeação amparada na ressalva da alínea “c” do inc. V do art. 73 da Lei 9.504/97) e não renovada a contratação de servidores temporários.

Diga-se que a renovação de contrato importa, obviamente, em nova contratação para os fins de incidência do *caput* do art. 73 da Lei 9.504/97.

Estabelecido que houve a prática de conduta vedada consistente na contratação de 26 servidores temporários dentro do período eleitoral, entende o órgão do *Parquet*, ora recorrente, que a conduta é grave e deveria



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

ter importado em sanção de cassação do diploma dos candidatos beneficiados, bem como em sua inelegibilidade em virtude de também restar configurado o abuso de poder político.

Veja-se que a prática da conduta vedada ainda importou em burla à regra constitucional do concurso público, sendo que a prática proibida se deu em relação a 27 servidores. Considerando que esses 27 servidores temporários, cujos contratos foram renovados, não só votarão no candidato à reeleição, mas, igualmente, influenciarão outros eleitores, familiares e amigos, tem-se que a conduta vedada em tela pode desequilibrar uma disputa em que bastaria inverter 384 votos para alterar o resultado.

De qualquer sorte, Cumpre ainda esclarecer que, conforme pacífica jurisprudência do TSE, não se faz necessária a prova da potencialidade lesiva da conduta para a caracterização das condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSOS ESPECIAIS. AGRAVOS DE INSTRUMENTO. AIJE. CONDUTA VEDADA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES. APLICAÇÃO DE MULTA. FINALIDADE ELEITORAL. DESNECESSIDADE. ASSISTÊNCIA SIMPLES. NÃO IMPUGNAÇÃO DA DECISÃO PELO ASSISTIDO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DA ASSISTENTE PARA RECORRER. AUSÊNCIA DE RECURSO DO ASSISTIDO. ILEGITIMIDADE RECURSAL. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO REGIONAL. DESPROVIMENTO.

1. A Corte de origem entendeu configurada a conduta vedada pelo inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97, haja vista a não demonstração do caráter excepcional abrigado pela alínea d do mencionado dispositivo. A alteração dessa conclusão implicaria, efetivamente, o reexame de fatos e provas, o que não é permitido em sede de recurso especial eleitoral, a teor das Súmulas nos 7/STJ e 279/STF.

2. A configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas.

3. Falta legitimidade à assistente simples para interpor recurso, quando o assistido não manifesta vontade de recorrer.

4. Agravos regimentais desprovidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(Agravado de Instrumento nº 51527, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 222, Data 25/11/2014, Página 153-154) (grifou-se)

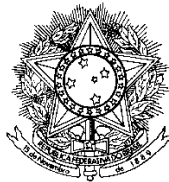
REPRESENTAÇÃO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. PRETENSÃO OCORRÊNCIA DE CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. EDUCAÇÃO. NÃO CARACTERIZADA, PARA FINS ELEITORAIS, COMO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NON REFORMATIO IN PEJUS. ART. 73, INCISO V, DA LEI Nº 9.504/97. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES NO PERÍODO DE TRÊS MESES QUE ANTECEDE O PLEITO ELEITORAL. CONFIGURAÇÃO. MERA PRÁTICA DA CONDUTA. DESNECESSÁRIO INDAGAR A POTENCIALIDADE LESIVA. FIXAÇÃO DA REPRIMENDA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (...)

6. A configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas, porque tais condutas, por presunção legal, são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar-lhes a potencialidade lesiva. (...)

(Recurso Especial Eleitoral nº 45060, Acórdão, Relator(a) Min. Laurita Hilário Vaz, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 24, Tomo 4, Data 26/09/2013, Página 392) (grifou-se)

Assim, além da multa fixada, prevista no § 4º do art. 73 da Lei 9.504/97, igualmente devem ser cassado o diploma dos candidatos eleitos, ora demandados, beneficiados que foram com a contratação dos servidores temporários, nos termos do § 5º do mesmo artigo.

A majoração da multa também decorreria da gravidade da conduta, devendo ainda ser aplicado o disposto no § 9º do já referido art. 73 da Lei das Eleições [*§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995)* oriundos da aplicação do disposto no § 4º,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.].

II.II.IV – Do abuso de poder de autoridade

A Constituição Federal dispõe a necessidade de se proteger a normalidade e legitimidade do pleito contra a influência nociva do abuso de poder, com o intuito de preservar, ao máximo, a vontade do eleitor, nos termos do §9º do art. 14 da CF, *in litteris*:

Art. 14. (...) §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.** (grifado).

O abuso do poder político constitui-se na ilegalidade praticada no âmbito do processo eleitoral, com fins de obtenção de votos, por agentes públicos que, valendo-se dessa condição, beneficiam candidaturas, em claro desvio de finalidade, sendo que não há uma única conduta capaz de o configurar, existindo, dessa forma, nuances dele, devendo se observar as peculiaridades do caso concreto, a fim de se averiguar a gravidade da conduta.

Segundo Rodrigo López Zilio⁴,

(...) Abuso de poder de autoridade é todo ato emanado de pessoa que exerce cargo, emprego ou função que excede aos limites da legalidade ou de competência. O ato de abuso de poder de autoridade pressupõe o exercício de parcela de poder, não podendo se cogitar da incidência desta espécie de abuso quando o ato é praticado por pessoa desvinculada da administração pública (lato sensu). O exemplo mais evidenciado de abuso de poder de autoridade se encontra nas condutas vedadas previstas nos artigos 73 a 77 da LE. Enquanto o abuso de poder de autoridade

⁴Zilio, Rodrigo López. **Direito Eleitoral** - 5ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. Página 542.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

pressupõe a vinculação do agente do ilícito com a administração pública mediante investidura em cargo, emprego ou função pública, o abuso de poder político se caracteriza pela vinculação do agente do ilícito mediante mandato eletivo. (grifado).

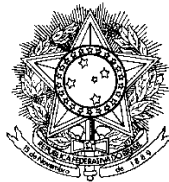
No presente caso, o conjunto da obra⁵, consistente na prática, por parte do então Prefeito e candidato, bem como da Secretária Municipal de Assistência Social de Bom Jesus das condutas de doar 67 cestas básicas irregularmente, bem como, em relação ao primeiro, contratar 26 servidores temporários em período vedado e com burla à previsão constitucional do concurso público, importa, igualmente, em abuso do poder político ou de autoridade.

Importante salientar que, conforme a redação atual do inc. XVI do art. 22 da Lei Complementar 64/90, *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.*

Nesse sentido, já esclarecemos anteriormente a gravidade das condutas, aptas a ensejar as sanções previstas no inc. XIV do art. 22 da LC 64/90:

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

⁵ O entendimento de que a gravidade do abuso de poder depende da análise do *conjunto da obra* é o que se verifica na colenda Corte Superior Eleitoral, conforme se extrai dos seguintes julgados: (Agravo de Instrumento nº 30251, Acórdão, Relator Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 17/04/2017) (Recurso Especial Eleitoral nº 13348, Acórdão, Relator Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 199, Data 17/10/2016, Página 37-38) (Respe 167, Rel. para o acórdão Ministro HENRIQUE NEVES, julgado em 4.9.2014, *DJE - Diário de justiça eletrônico*, Tomo 182, Data 29.9.2014, Página 137/13, sem grifos no original) (RO 510, Rel. Ministro NELSON JOBIM, julgado em 6.11.2001, *Diário de Justiça*, Volume 1, Data 16.11.2001, Página 102, sem grifos no original)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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;

Destarte, o provimento do recurso da Promotoria Eleitoral para aplicar as sanções em virtude do abuso do poder político ou de autoridade é consequência natural do reconhecimento anterior das condutas vedadas praticadas pelos agentes públicos em benefício da candidatura dos representados.

II.III – Do recurso dos demandados Frederico Arcari Becker e Sérgio Varela

Os demandados Frederico Arcari Becker e Sérgio Varela recorrem para ser afastada a condenação em pena de multa pela prática da conduta vedada revista no inc. V do art. 73 da Lei 9.504/97. Alegam que a prorrogação de contrato não importa em contratação de servidor em período vedado, considerando inclusive a interpretação restritiva que deve incidir sobre os tipos do art. 73 da Lei n. 9.504/97. Asseveram que houve parecer favorável da empresa que presta assessoria ao município. Finalmente, aduzem inexistente a gravidade da conduta.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Considerando que todas essas questões já foram enfrentadas no item II.II.III supra, quando da análise da recurso do MPE, reiteramos os argumentos anteriormente expendidos, que deixamos de novamente transcrever para evitar tautologia.

Destarte, comprovada a prática da conduta vedada prevista no inc. V do art. 73 da Lei das Eleições, o desprovidimento do recurso dos demandados é medida que se impõe.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL opina:

(a) pelo provimento do recurso do Ministério Público Eleitoral no tocante às sanções cuja aplicação foi requerida pelo *Parquet* decorrentes da prática das condutas vedadas previstas no inc. V e § 10 da Lei 9.504/97 e do abuso de poder político;

(b) pelo desprovidimento do recurso dos demandados.

Porto Alegre, 23 de novembro de 2017.

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL