



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR ELEITORAL RELATOR DO
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Recurso Eleitoral nº 0600549-52.2020.6.21.0135

Procedência: SANTA MARIA - RS (135ª ZONA ELEITORAL DE SANTA MARIA RS)

Assunto: CONDUTA VEDADA AO AGENTE PÚBLICO – ABUSO DE PODER POLÍTICO -
AUTORIDADE

Recorrente: COLIGAÇÃO VOCÊ NA PREFEITURA - SANTA MARIA

Recorrido: ELEICAÇÃO 2020 JORGE CLADISTONE POZZOBOM PREFEITO
EM FRENTE, SANTA MARIA! (36-PTC / 25-DEM / 14-PTB / 19-PODE / 45-PSDB /
17-PSL)

Relator: DES. GERSON FISCHMANN

PARECER

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. PRELIMINAR. NULIDADE DA SENTENÇA PELA AUSÊNCIA DE INTEGRAÇÃO À LIDE DO CANDIDATO A VICE-PREFEITO. SÚMULA 38 DO TSE. ARTS. 115 E 116 DO CPC. MÉRITO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO PERÍODO VEDADO. ART. 73, VI, B, DA LEI N.º 9.504/97. SÚMULA 62 DO TSE. INCIDÊNCIA QUANDO O CANDIDATO À REELEIÇÃO DIVULGA VÍDEO COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO NO PERÍODO EM QUE A DIVULGAÇÃO DA MESMA ESTÁ PROIBIDA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. APLICAÇÃO APENAS DA SANÇÃO PECUNIÁRIA. PARECER, PRELIMINARMENTE PELO CONHECIMENTO E DECLARAÇÃO DE NULIDADE DA SENTENÇA. NO MÉRITO, PELO PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO PARA APLICAR APENAS A SANÇÃO PECUNIÁRIA PELA PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA.

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto por COLIGAÇÃO VOCÊ NA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA - SANTA MARIA (13 – PT / 55 – PSD) contra sentença (ID 11283333) proferida pelo Juízo Eleitoral da 135ª Zona Eleitoral de Santa Maria - RS que julgou improcedente representação ajuizada, em face da coligação EM FRENTE, SANTA MARIA! (36-PTC / 25-DEM / 14-PTB / 19-PODE / 45-PSDB / 17-PSL) e JORGE CLADISTONE POZZOBOM, prefeito e candidato à reeleição, no município de Santa Maria.

A coligação recorrente, em suas razões (ID 11283533), deduz as seguintes alegações: (i) o candidato recorrido veiculou, em 21.10.2020, propaganda eleitoral por meio de televisão e rádio, bem como postou no perfil de sua candidatura, na rede social *Facebook*, vídeo de campanha eleitoral no qual apresenta implantação do programa governamental denominado *O Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP)*; (ii) referida propaganda eleitoral contém publicidade institucional anteriormente divulgada por meio de vídeo na página da Prefeitura Municipal, no dia 14.08.2020, compartilhada, na mesma data, no perfil do Prefeito, ambos na rede social *Facebook*, onde referido vídeo se encontra disponível; (iii) para gravação do vídeo de publicidade institucional foram utilizadas dependências e instalações de prédios públicos, servidores e autoridades em horário de expediente, bem como imagens de prédios e serviços públicos, às quais só o administrador público tem acesso; e (iv) também foram usados na gravação do vídeo de publicidade institucional, no mínimo, quatro símbolos oficiais: Brasão do Município, da Guarda Municipal, do Departamento Municipal de Trânsito (DMT) e do Departamento e da Brigada Militar, o que denota possível prática do crime tipificado no art. 40 da LE. Pugna, ao final, pelo provimento ao recurso, para que seja reconhecida a *ilicitude da conduta dos Recorridos aplicando-se a sanção de inelegibilidade do art. 22, XIV, da Lei Complementar Federal nº 64/1990 e multa por infringência ao art. 73, I, II, III, da Lei Federal nº 9.504/1997, na forma do § 4º do mesmo dispositivo, assim como, aplicada a sanção descrita no art. 40 da Lei Federal nº 9.504/1997.*

Com contrarrazões, os autos foram remetidos a esse Egrégio Tribunal e, após, a esta Procuradoria Regional Eleitoral para parecer.



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

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – 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.

Da sentença que julgar representação por conduta vedada, nas eleições municipais, cabe recurso no prazo de 3 (três) dias, na forma do art. 73, § 13, da Lei das Eleições. Mesmo prazo estabelecido para a AIJE por abuso de poder (art. 258 da Lei nº 4.737/65).

No caso, o recurso foi interposto na data de 07.11.2020, ou seja, dentro do prazo estabelecido pelo dispositivo acima citado, visto que a publicação da sentença no diário eletrônico da Justiça Eleitoral deu-se em 04.11.2020.

O recurso, pois, merece ser **conhecido**.

II.II – Da nulidade do feito pela ausência de citação do litisconsorte necessário

Na decisão de ID 12287033, foi referido pelo eminente Relator a necessidade de emenda à inicial para a correção do polo passivo da ação, vez que, em se tratando de ação que pode conduzir à cassação do diploma na eleição majoritária,



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

impõe-se a citação de todos os integrantes da chapa, vez que a mesma é uma e indivisível. É dizer, a cassação de um dos integrantes importará na cassação do outro. Nesse sentido, é a Súmula n. 38 do TSE, *in verbis*:

Súmula n. 38. 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.

No presente feito, portanto, se está diante de litisconsórcio necessário unitário, sendo a citação de todos os litisconsortes para integrar a lide pressuposto para a validade da sentença, nos termos do art. 115, inc. I, c/c art. 116, do CPC, cuja redação é a seguinte:

Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será:

I - nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo;

Art. 116. O litisconsórcio será unitário quando, pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir o mérito de modo uniforme para todos os litisconsortes.

Contudo, a parte autora deduziu sua pretensão apenas contra o candidato a Prefeito de Santa Maria, não tendo integrado a lide o candidato a Vice-Prefeito.

Destarte, a nulidade da sentença é medida que se impõe.

II.III – Mérito Recursal

Na eventualidade, de ser rejeitada a preliminar de nulidade, passa-se à



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

análise do mérito recursal.

Assiste razão, em parte, à recorrente.

Inicialmente, deve ser afastada a qualificação jurídica trazida pela coligação representante. Na inicial, é referido que trechos de publicidade institucional (vídeo sobre o Centro Integrado de Operações de Segurança Pública de Santa Maria) teriam sido utilizados na campanha do representado. Foi mencionado que para a gravação desse vídeo houve acesso a áreas restritas do órgão público envolvido, bem como ouvidos servidores em horário de trabalho.

A representante capitulou esses fatos nos incisos I, II e III, do art. 73 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:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

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



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

Como se percebe, as aludidas condutas vedadas estão relacionadas à utilização de bens e servidores da administração pública em prol da candidatura.

Ocorre que é o próprio representante que menciona estar o representado utilizando imagens de publicidade institucional da Prefeitura. Sendo assim, a realização da propaganda institucional pressupõe o acesso às áreas públicas, ainda que restritas, e a filmagem de servidores em horário de trabalho. Portanto, na realização da publicidade institucional não há falar na incidência das referidas condutas vedadas.

Contudo, os mesmos fatos trazidos na inicial podem se enquadrar na vedação de divulgação de publicidade institucional no período de três meses antes do pleito, salvo exceções expressamente fixadas, prevista no art. 73, VI, alínea b, da Lei nº 9.504/97.

Eis o texto legal:

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:

[...]

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

[...]

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

Em razão da pandemia, foi incluída ainda outra exceção à aludida vedação por parte da EC 107/2020, consistente na publicidade institucional destinada ao enfrentamento do Covid-19:



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

Art. 1º (...)

§ 3º (...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990

De salientar que não há qualquer óbice em qualificar juridicamente de forma distinta os fatos trazidos na exordial, pois, sendo o interesse público inerente aos feitos eleitorais, o demandado se defende dos fatos e não da qualificação jurídica dada aos mesmos. É nesse sentido a Súmula 62 do TSE:

Súmula 62. Os limites do pedido são demarcados pelos fatos imputados na inicial, dos quais a parte se defende, e não pela capitulação legal atribuída pelo autor.

E sob o prisma da conduta vedada em questão, vislumbramos que o representado efetivamente incidiu no ilícito eleitoral.

Cumpramos observar que a conduta vedada a agente público, para sua consumação, depende apenas da demonstração da prática do ato previsto no dispositivo legal que a tipifica, não sendo necessário para tanto que se evidencie presença de potencialidade da conduta de afetar a lisura do pleito. Isso porque o legislador, ao estabelecer que tais condutas são “tendentes” a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos, presume que, uma vez ocorridas, importam em violação ao bem jurídico



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

tutelado. Por outro lado, caso fique evidenciada interferência na normalidade e legitimidade do pleito, poderá a conduta perfazer uma das hipóteses de abuso de poder de que cuida o art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.

Em se tratando de conduta, isso não impede o juízo de proporcionalidade, na análise do caso concreto, mas este deverá ser reservado para o momento da aplicação das sanções fixadas em lei.

Na espécie, a conduta vedada em tela, como consta expressamente do texto legal, somente terá incidência se for realizada dentro do período de 3 (três) meses que antecede o pleito. No caso, de acordo com o Calendário das Eleições 2020, já atualizado pelos ajustes normativos contidos na Resolução TSE nº 23.624/2020, iniciou-se no dia 15/08/2020 o período de vedação.

Colho na abalizada doutrina de Rodrigo López Zilio¹, percutiente análise sobre os elementos exigidos para configuração da conduta:

A legislação eleitoral estabelece como conduta vedada a autorização de propaganda institucional no trimestre anterior ao pleito, ressalvados os produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e os casos de grave e urgente necessidade pública devidamente reconhecida pela Justiça Eleitoral. Essa regra constitui cláusula suspensiva do direito de divulgação de publicidade institucional pelos órgãos públicos. O art. 73, VI, *b*, da LE proíbe que, no trimestre anterior ao pleito, seja efetuada publicidade institucional na circunscrição. Portanto, a regra é a irrestrita vedação à propaganda institucional na circunscrição. Portanto, a regra é a irrestrita vedação à propaganda institucional no período proscrito. Para a caracterização do ilícito é desnecessário exigir qualquer reflexo da publicidade no processo eleitoral. Com efeito, a norma proibitiva é clara: veda-se, no período glosado, toda a publicidade institucional independentemente da mídia em que veiculada, e não apenas a propaganda institucional com caráter eleitoral.

1 ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 7ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 737-8



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

No caso, o fato que ensejou o ajuizamento da representação consiste em uma publicação feita pelo candidato representado, no dia 22.10.2020, no perfil de sua candidatura, na rede social Facebook, conforme *link* informado na exordial², encimado pelos seguintes dizeres: *“A Segurança Pública tem um novo marco em nossa cidade, que reúne integração e inteligência. O nosso Cercamento Eletrônico já ajudou a reduzir pela metade os índices de criminalidade em Santa Maria. Referido vídeo, em que o protagonista é o próprio prefeito municipal, veicula publicidade institucional do Executivo Municipal acerca do aludido programa, denominado “Cercamento Eletrônico”.*

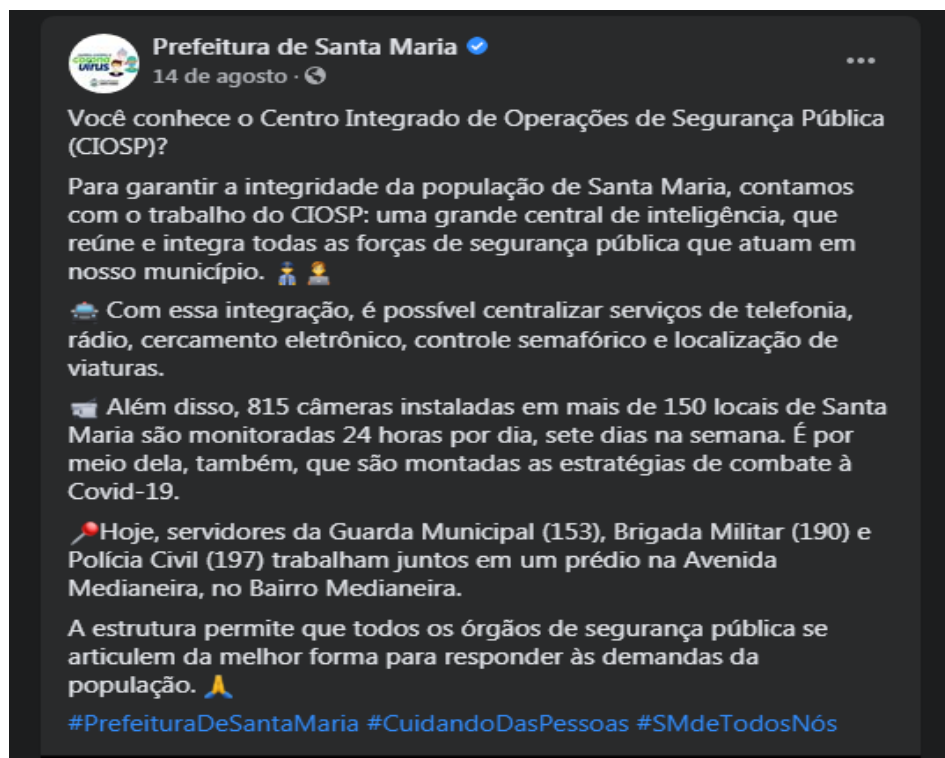
Percebe-se que parte do conteúdo utilizado na edição da aludida propaganda eleitoral foi extraído de vídeo de publicidade institucional, publicado no perfil oficial da Prefeitura Municipal de Santa Maria, no dia 14.08.2020 – *link* informado na exordial³ -, acompanhado do seguinte texto:

2 ID 11313183_fl. 1: <https://www.facebook.com/jorgepozzobom/videos/2729843010597054/>

3 ID 11313183_fl. 2: <https://www.facebook.com/250487368384112/posts/2764419843657506/>



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



No que tange a seu conteúdo, o vídeo em tela contém a apresentação pelo próprio prefeito, candidato a reeleição, do denominado *Centro Integrado de Operações de Segurança Pública*. Contém, ainda, exibição de imagens de prédios e instalações públicas, bem como exibição de mais imagens, desta vez de servidores trabalhando em horário normal de expediente, bem como gravação de depoimentos de vários servidores e agentes públicos.

O juiz *a quo* entendeu que é lícito a qualquer candidato utilizar imagens feitas pelo poder público e que estão disponíveis a qualquer um que queira ter acesso às mesmas.

Porém, levadas as últimas consequências essa interpretação, estaremos permitindo que candidatos à reeleição utilizem recursos públicos para realizar publicidade



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

institucional, inclusive com a sua presença nas imagens, e, depois, no período em que está vedada essa mesma publicidade institucional, passem a utilizar as imagens na sua propaganda eleitoral.

Isso é uma evidente burla a regra que objetiva equilibrar a disputa eleitoral, impedindo a realização de publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito.

Uma coisa é o próprio candidato filmar ou fotografar bens públicos acessíveis a qualquer um e colocar em sua propaganda de forma a mostrar as obras que realizou e que o credenciam a reeleição. Outra bem diferente é serem gastos recursos públicos para realização de publicidade institucional e ser utilizada na campanha eleitoral essa mesma publicidade institucional no período em que não poderia estar sendo divulgada.

É o que ocorreu no presente feito. O representado, em sua contestação, não nega o fato trazido na inicial, consistente em ter divulgado, em 22 de outubro de 2020, vídeo elaborado com base na publicidade institucional do município.

Nota-se que, embora o vídeo tenha sido divulgado pela Prefeitura na véspera do período de vedação a que alude a alínea “b” do inciso VI do art. 73 da LE, no dia imediatamente posterior, passou a ter caráter ilícito, por força da restrição imposta no referido dispositivo legal.

Colaciono, quanto ao ponto, a abalizada doutrina de Rodrigo López Zilio⁴:

A conduta vedada pelo art. 73, VI, b, da LE é aplicável, por força de expressa previsão normativa, aos *“órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta”*, ou seja, proíbe-se a publicidade institucional, nos três meses antes do pleito, tanto à administração direta

4 ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 738-9.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

quando à indireta (v.g., autarquias sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas). O TSE, porém, tem admitido a manutenção de placas colocadas anteriormente ao período proscrito, desde que nelas não constem expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos dirigentes estejam na campanha eleitoral (REspe nº 24.722/RN – j. 09.11.2004).

Como acima visto, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento de caso análogo, admitiu a possibilidade de permanência da publicidade institucional, contanto que removidas fossem, naquele caso, as imagens e expressões que identificassem autoridades, servidores ou administração pública cujos dirigentes estivessem em campanha eleitoral.

No caso em apreço, todavia, o gestor público em campanha é o protagonista da propaganda eleitoral em questão, aparecendo ao longo de toda a filmagem, tanto no vídeo de propaganda eleitoral, quanto no de publicidade institucional que lhe serviu de base, o que afasta a possibilidade da permanência de sua exibição como um todo.

Assim, no momento em que o representado utilizou, na sua propaganda, de vídeo publicitário da Prefeitura, cuja divulgação estava vedada nos três meses que antecedem o pleito, incorreu na conduta vedada prevista no art. 73, VI, alínea b, da Lei nº 9.504/97.

Configurada a conduta vedada em questão, e dentro de um juízo de proporcionalidade, entendemos que não possui gravidade suficiente para ensejar a cassação do diploma do representado, sendo suficiente a aplicação da sanção pecuniária, prevista no § 4º do art. 73 da Lei das Eleições:

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

Por fim, o pedido formulado pelo recorrente de aplicação ao candidato representado das sanções previstas no art. 40 da LE, não merece prosperar, visto que tal dispositivo tipifica infração penal, passível de apuração por meio de ação penal pública incondicionada, sendo a representação por conduta vedada via inadequada, bem como não possuindo a coligação representante legitimidade ativa para a persecução penal, nos termos do art. 355 do Código Eleitoral (*Art. 355. As infrações penais definidas neste Código são de ação pública.*).

Sendo assim, caso rejeitada a preliminar de nulidade, merece reforma a sentença, para que se reconheça a prática da conduta vedada prevista no art. 73, VI, alínea b, da Lei nº 9.504/97, com a aplicação de multa aos demandados.

III – CONCLUSÃO.

Em face do exposto, o Ministério Público Eleitoral opina, preliminarmente, pelo: a) **conhecimento** do recurso; e b) pela **nulidade da sentença**. No mérito, manifesta-se o *Parquet* pelo **parcial provimento** do recurso, apenas para aplicar a sanção de multa pela prática de conduta vedada.

Porto Alegre, 15 de dezembro de 2020.

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL