



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Recurso Eleitoral n.º 0600538-63.2020.6.21.0057

Procedência: BARRA DO QUARAÍ - RS (57ª ZONA ELEITORAL - URUGUAIANA)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – DIREITO ELEITORAL – ELEIÇÕES – CARGO PREFEITO – VICE-PREFEITO – ELEIÇÃO MAJORITÁRIA

Recorrente: CARLOS ALBERTO DA ROSA FILHO

Recorridos: MAHER JABER MAHMUD

MARIO GUILHERME JOVANOVICHES SCAPIN

Relator: DES. LUIZ ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE

PARECER

RECURSO ELEITORAL. AIJE. ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/97. SENTENÇA QUE RECONHECEU A DECADÊNCIA, EXTINGUINDO O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, COM FULCRO NO ART. 487, II, DO CPC. A DECISÃO FUNDAMENTOU-SE NO ENTENDIMENTO QUE PREDOMINAVA NO TSE DE CONSIDERAR OBRIGATÓRIO O LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO ENTRE O AUTOR DO SUPOSTOATO ILÍCITO E O CANDIDATO BENEFICIADO. OCORRE QUE, APÓS A DATA EM QUE A SENTENÇA FOI PROLATADA E O RECURSO INTERPOSTO, O TSE FIRMOU A TESE NO SENTIDO DE NÃO SER MAIS EXIGIDO O LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO ENTRE O CANDIDATO BENEFICIADO E O AUTOR DA CONDUTA ILÍCITA, SALIENTANDO QUE O NOVO ENTENDIMENTO TEM APLICAÇÃO PARA AS ELEIÇÕES DE 2018 E SEGUINTES. CAUSA MADURA. CASO ESSE EGRÉGIO TRE-RS ADOTE O NOVO ENTENDIMENTO, NÃO HÁ NECESSIDADE DE RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM, VEZ QUE AS PARTES JÁ TERIAM TIDO OPORTUNIDADE, EM ALEGAÇÕES FINAIS, DE SE MANIFESTAR QUANTO ÀS ASSERTIVAS E ÀS PROVAS PRODUZIDAS, OU SEJA, A CAUSA ESTARIA MADURA PARA JULGAMENTO NOS EXATOS TERMOS DO ART. 1.013, § 4º, DO CPC. MÉRITO. **CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. AUSÊNCIA DE PROVA**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

ROBUSTA DE QUE OS CANDIDATOS INVESTIGADOS PARTICIPARAM OU ANUÍRAM COM A COMPRA DE VOTOS PRATICADA POR TERCEIRO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO SUFFRAGIUM*. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. COMPROVAÇÃO DA EXONERAÇÃO E NOMEAÇÃO DE SERVIDORES, NO PERÍODO ELEITORAL, COM AUMENTO DE REMUNERAÇÃO E/OU PAGAMENTO DE VERBAS RESCISÓRIAS, SEM MUDANÇA DE ATRIBUIÇÕES POR PARTE DO SERVIDOR. SERVIDORES QUE, POR EXERCEREM CARGO EM COMISSÃO NA PREFEITURA, NATURALMENTE TEM INTERESSE NA ELEIÇÃO DO CANDIDATO DA SITUAÇÃO, A FIM DE PODEREM SE MANTER NO EMPREGO. PORTANTO NÃO SÃO OS FATOS OBJETO DA PRESENTE AIJE QUE LEVARIAM À VOTAÇÃO OU PARTICIPAÇÃO NA CAMPANHA PARA A ELEIÇÃO MAJORITÁRIA DOS REFERIDOS SERVIDORES. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE PARA AFETAR A NORMALIDADE E LEGITIMIDADE DO PLEITO MAJORITÁRIO. POSSIBILIDADE DE QUE OS ATOS TENHAM SIDO PRATICADOS PARA BENEFICIAR CANDIDATO À ELEIÇÃO PROPORCIONAL, QUE NÃO FOI INCLUÍDO NO POLO PASSIVO. FATOS QUE DEVEM SER ANALISADOS PELA JUSTIÇA COMUM NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARECER PELO CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO PARA AFASTAR A DECADÊNCIA E, ESTANDO A CAUSA MADURA, OPINAR PELO JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DA PARTE AUTORA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso eleitoral interposto contra a sentença proferida pelo Juízo da 57^a Zona Eleitoral – Uruguaiana (ID 41483333), que reconheceu a decadência, julgando extinta, com resolução de mérito, a presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral ajuizada por CARLOS ALBERTO DA ROSA FILHO em face de MAHER JABER MAHMUD e MÁRIO GUILHERME JOVANOVICHES SCAPIN, respectivamente, candidatos eleitos ao cargo de Prefeito e Vice-Prefeito do Município de Barra do Quaraí, na eleição de 2020.

Entendeu o magistrado que é imprescindível a formação do litisconsórcio passivo necessário entre o ex-Prefeito Municipal Iad Cholli, que, em tese, teria



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

praticado exclusivamente os atos abusivos narrados na inicial e os candidatos investigados, supostamente beneficiados, conforme entendimento dominante e ainda não superado no TSE¹. Ressaltou que, *em que pese o ajuizamento da demanda tenha respeitado o marco legal, com a superveniente necessidade de formação do litisconsórcio passivo acima indicada, forçoso é reconhecer a consumação da decadência na hipótese.*

Inconformada, a parte autora interpôs recurso eleitoral (ID 41483483). Em suas razões recursais, alega, em síntese, que as provas produzidas nos autos comprovam que os investigados ofereciam aos servidores públicos municipais, notadamente aos ocupantes de cargos em comissão, “promoções”, com a elevação de nível e o respectivo aumento salarial, sob a exigência de votos para o pleito majoritário. Refere, nesse sentido, que os investigados propagavam a influência que mantinham junto à administração municipal, em especial com o ex-prefeito Iad Cholli, o que, segundo eles, permitiria que pudessem efetivar as promessas feitas junto aos servidores. Sustenta que o *litisconsórcio passivo, no caso em tela, não se faz imprescindível, pois, ainda que formalmente o ex-prefeito seja o responsável pelas promoções e vantagens concedidas aos servidores municipais, de fato, quem oferecia as promoções eram os investigados.* Requer, assim, seja dado provimento ao recurso e reformada integralmente a sentença, ante a ausência da decadência da ação, devido à inexigibilidade da formação de litisconsórcio passivo na espécie, devendo ser reconhecida a captação ilícita de votos e, via de consequência, aplicadas as penas legais aos investigados. Alternativamente, requer a anulação da sentença e a devolução dos autos ao primeiro grau para julgamento.

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

¹ Recurso Especial Eleitoral nº 84356, Acórdão, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Volume, Tomo 170, Data 02/09/2016, Página 73/74; Recurso Especial Eleitoral nº 12198, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 244, Data 19/12/2019, Página 53; Agravo de Instrumento nº 37523, Acórdão, Relator(a) Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 102, Data 26/05/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

III.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.

Especificamente quanto à tempestividade, no processo eletrônico, o prazo de 10 (dez) dias para consumação da intimação tem início no dia seguinte à disponibilização do ato de comunicação no sistema (art. 55, inc. I, da Resolução TRE-RS n.º 338/2019, que regulamenta a utilização do PJE na JE do RS), sendo que a intimação se perfectibiliza no décimo dia, quando há expediente judiciário, ou no primeiro útil seguinte (art. 55, inc. II, da Resolução TRE-RS n.º 338/2019), ou ainda caso efetivada a ciência pela parte antes desse prazo (art. 56 da Resolução TRE-RS n.º 338/2019).

No caso, conforme se verifica do PJe na ZE, foi disponibilizada a intimação das partes em 15.04.2021, sendo registrada a ciência da intimação no dia 26.04.2021, sendo que o recurso foi interposto em 29.04.2021. Observado, portanto, o tríduo legal previsto no art. 258 do Código Eleitoral.

Logo, o recurso merece ser admitido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.II – Mérito recursal

II.II.I – Litisconsórcio passivo necessário e a mudança de jurisprudência do TSE após a sentença ter sido prolatada – Causa madura para julgamento

Como já referido, o Juízo *a quo* pronunciou a decadência, julgando extinto o processo, com resolução de mérito, com fulcro no art. 487, II, do CPC².

No que interessa ao presente tópico, extrai-se da sentença o seguinte trecho:

O Egrégio TSE, notadamente a partir das eleições de 2016, passou a consagrar o entendimento de que nas demandas cuja causa de pedir fosse o abuso de poder político e/ou econômico, deveria haver necessariamente a formação de litisconsórcio passivo entre o responsável pelo ato e o beneficiário. Para bem aclarar a questão, transcrevo o precedente:

ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. CANDIDATO BENEFICIADO. RESPONSÁVEL AGENTE PÚBLICO. JURISPRUDÊNCIA. ALTERAÇÃO. SEGURANÇA JURÍDICA.

1. Até as Eleições de 2014, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral se firmou no sentido de não ser necessária a formação de litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o responsável pela prática do abuso do poder político. Esse entendimento, a teor do que já decidido para as representações que versam sobre condutas vedadas, merece ser reformado para os pleitos seguintes.

2. A revisão da jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral deve ser prospectiva, não podendo atingir pleitos passados, por força do princípio da segurança jurídica e da incidência do art. 16 da Constituição Federal.

3. Firma-se o entendimento, a ser aplicado a partir das Eleições de 2016, no sentido da obrigatoriedade do litisconsórcio passivo nas

² Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

(...)

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de **decadência** ou prescrição; (grifou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

ações de investigação judicial eleitoral que apontem a prática de abuso do poder político, as quais devem ser propostas contra os candidatos beneficiados e também contra os agentes públicos envolvidos nos fatos ou nas omissões a serem apurados.

4. Tendo sido as provas dos autos devidamente analisadas pela Corte Regional, não há omissão ou contradição no acórdão recorrido, mas apenas decisão em sentido contrário à pretensão recursal. Violação ao art. 275 afastada.

5. A condenação por captação ilícita de sufrágio (Lei nº 9.504/97, art. 41-A) exige a demonstração da participação ou anuência do candidato, que não pode ser presumida. Recurso provido neste ponto.

6. O provimento do recurso especial para afastar a prática de captação ilícita de sufrágio não impede que os fatos sejam analisados sob o ângulo do abuso de poder, em face do benefício auferido, o qual ficou configurado na hipótese dos autos em razão do uso da máquina administrativa municipal, mediante a crescente concessão de gratificações no decorrer do ano eleitoral, com pedido de votos.

7. A sanção de inelegibilidade tem natureza personalíssima, razão pela qual incide somente perante quem efetivamente praticou a conduta. Recurso provido neste ponto para afastar a inelegibilidade imposta ao candidato beneficiado, sem prejuízo da manutenção da cassação do seu diploma. Ação cautelar e mandado de segurança julgados improcedentes, como consequência do julgamento do recurso especial. (Recurso Especial Eleitoral nº 84356, Acórdão, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Volume , Tomo 170, Data 02/09/2016, Página 73/74) (grifei).

Portanto, nos casos em que há uma diferenciação entre a pessoa que praticou o ato abusivo e o beneficiário desse ilícito, a formação do polo passivo exigiria a presença desses dois indivíduos, não se satisfazendo somente com a presença do candidato. A relação jurídica deduzida, aos olhos do Tribunal, seria incindível, não se podendo escolher punir apenas o beneficiário do ato, deixando o responsável, no mais das vezes, um agente público, como in casu, incólume. Ademais, pela ampla defesa, seria exigível a presença deste responsável pelo ato para defender a higidez do comportamento que ele e não o beneficiário praticou.

[....]

O Ministro Barroso, no REspe no 501-20.2016.6.13.0002/MG, em obiter dictum, bem argumentou acerca da necessidade de futura superação do precedente. Em que pese os bem lançados argumentos, com os quais este Magistrado concorda, o fato é que a Corte não promoveu ainda a superação precedente (overruling), consoante demonstraram os julgados acima citados.

Diante de tal realidade, convém salientar que somente o próprio TSE poderia revogar o seu precedente. Nesse sentido, bem ensina Daniel Mitidiero (Precedentes. Da persuasão à vinculação. 2^a ed. RT. São Paulo. 2017. p. 87) , ao conceituar a técnica do overruling:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O overruling é a superação total do precedente e constitui um poder dado apenas aos órgãos que foram encarregados da sua formulação mediante um complexo encargo argumentativo, que envolve a demonstração do desgaste do precedente no que tange à sua congruência social e consistência sistêmica.

Este Juízo poderia até cogitar da utilização da técnica do anticipatory overruling, desconsiderando o precedente na expectativa de que já não será mais aceito pela Corte Superior. Não obstante, há de se ter em mira que, em nome do sobreprincípio da segurança jurídica que orienta todo o Estado de Direito (art. 1º da CF), tal técnica só pode ser utilizada de forma excepcionalíssima.

No caso posto, os próprios julgados posteriores as decisões em que emanadas as sinalizações já contraindicam a utilização dessa técnica. Ademais, e o que se mostra mais decisivo, a matéria ora versada diz respeito ao Direito Eleitoral, sendo imperativo que novas orientações jurisprudenciais só passem a valer para o futuro, devendo ser seguida a orientação constante no art. 927, § 3º do CPC:

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

Mais do que só valer para o futuro, é importante, na seara eleitoral, que tais alterações só sejam aplicadas para pleitos futuros, a fim de preservar a coerência, segurança e isonomia do processo eleitoral já perfectibilizado.

Em assim sendo, a orientação que deve comandar este decisum é aquela ainda dominante no E. TSE, a do precedente primeiramente citado.

[...]

Observe-se, ainda, que todos os atos que compõe a causa de pedir são típicos atos da administração municipal, que só podem ser realizados pelos seus presentantes, em última análise pelo Prefeito, que tem o poder de mando. Evidente, portanto, que ele deveria ter formado o polo passivo com os candidatos beneficiados.

Reconhecida a exigência do litisconsórcio passivo na espécie, a rigor, a medida a ser tomada seria àquela prevista no art. 115, parágrafo único do CPC, com a determinação da promoção da citação dos litisconsortes, não promovida de início pelo investigante.

Ocorre que, após **13.04.2021**, data em que a sentença recorrida foi prolatada (ID 41483333), o TSE, no julgamento do Recurso Ordinário Eleitoral nº 060304010, firmou a tese no sentido de não ser mais exigido o litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita, salientando que o novo entendimento tem aplicação para as **eleições de 2018 e seguintes**. O acórdão restou assim ementado, *in verbis* (grifos acrescidos):



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ORDINÁRIO. CARGO DE GOVERNADOR. ABUSO DO PODER POLÍTICO. CONDUTA VEDADA. CABIMENTO DO APELO NOBRE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO ENTRE CANDIDATO BENEFICIÁRIO E AUTOR DA CONDUTA ILÍCITA. DESNECESSIDADE. HIPÓTESE NÃO ABRANGIDA PELO ART. 114 DO CPC/2015. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA EM AIJE POR ABUSO DO PODER POLÍTICO. ALTERAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. APLICAÇÃO PROSPECTIVA. SEGURANÇA JURÍDICA. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS PREVIAMENTE REQUERIDA. RETORNO DOS AUTOS DIGITAIS À ORIGEM. AMPLIAÇÃO OBJETIVA DA DEMANDA. INVIABILIDADE. PROVIDO O RECURSO ORDINÁRIO PARCIALMENTE.

Preliminares

1. Se o processo trata de inelegibilidade ou de cassação de diploma ou mandato referente a eleições federais ou estaduais, cabe recurso ordinário, ainda que o feito tenha sido extinto prematuramente. Precedente.
2. O erro material na indicação do número do processo na petição do recurso não tem o condão de obstar o seu conhecimento.
3. Tratando-se de litisconsórcio facultativo unitário, é aplicável o efeito expansivo subjetivo previsto no art. 1.005 do CPC/2015, não havendo falar em trânsito em julgado para o litisconsorte que não interpôs recurso específico.
4. Constando pedido de reabertura da fase instrutória para posterior julgamento do mérito da demanda, tem-se, por lógica, a pretensão de análise dos fatos versados na petição inicial, não havendo falar em violação ao art. 492 do CPC/2015.

Mérito recursal

1. A jurisdição eleitoral, considerados os bens jurídicos que se presta a defender, não pode criar óbice à efetividade da norma eleitoral nem exigir a formação de litisconsórcio sem expressa previsão no ordenamento jurídico.
2. O art. 114 do CPC/2015 prevê a formação do litisconsórcio necessário em apenas duas hipóteses: (a) por disposição de lei; e (b) quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.
3. Não há, no ordenamento eleitoral, disposição legal que exija a formação de litisconsórcio no polo passivo da AIJE.
4. Inexiste relação jurídica controvertida entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita nas ações de investigação judicial por abuso do poder político.

5. Firma-se a tese no sentido de não ser exigido o litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita em AIJE por abuso do poder político.

6. A fixação do novo entendimento tem aplicação prospectiva, para as eleições de 2018 e seguintes, por força do princípio da segurança jurídica.
7. Após a citação, a ampliação objetiva da lide depende da aquiescência dos demandados. E, ainda que houvesse aquiescência, na espécie, a descoberta de novos fatos ocorreu após o prazo decadencial de propositura da AIJE, o que obsta a utilização do instituto.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

8. Recurso ordinário provido em parte, tão somente para afastar a necessidade de litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiário e os autores da conduta ilícita e determinar o retorno dos autos digitais ao TRE/DF, a fim de que realize a instrução probatória quanto aos fatos narrados na petição inicial.

(RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL nº 060304010, Acórdão, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 122, Data 01/07/2021)

Extrai-se do voto condutor proferido pelo Ministro Relator o seguinte excerto:

Passo à análise do mérito do recurso.

Cinge-se a controvérsia a saber se a extinção do feito, com resolução do mérito – em razão da ausência de formação de litisconsórcio entre os recorridos e os agentes públicos envolvidos na conduta investigada dentro do prazo decadencial de propositura da AIJE, que se findou em 19.12.2018 –, afigura-se correta.

Sobre o tema do litisconsórcio passivo necessário, é de conhecimento desta Corte o entendimento sobre a matéria a partir das Eleições 2016, conforme a tese firmada no REspe nº 843-56/MG (redator para o acórdão Ministro Henrique Neves da Silva). Segundo a jurisprudência, a partir das eleições de 2016, é obrigatória a formação de litisconsórcio passivo entre o autor da conduta apontada como ilícita e o beneficiário nas AIJEs em que se apura a prática de abuso de poder.

A questão posta em análise neste momento é se o tema merece ser revisitado por esta Corte para as Eleições 2018 e seguintes, como defendem os recorrentes e a PGE. A resposta, a meu sentir, é afirmativa.
[...]

Ainda quanto às alegações dos recorridos, o princípio da segurança jurídica não é óbice à revisão da jurisprudência. Além disso, eventual mudança de orientação não retroagirá para alcançar pleitos anteriores a 2018, em observância ao corolário inserto no art. 16 da CF.

Feitas essas considerações, entendo oportuno o reexame da exigência do litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiário e o autor da conduta ilícita em AIJE por abuso do poder político.

[...]

Dessa forma, na hipótese de agente público não candidato deixar de ser elencado no polo passivo de uma representação que apurasse, por exemplo, qualquer das condutas dispostas no art. 73 da Lei nº 9.504/1997, uma vez ultrapassado o prazo decadencial da ação, a representação seria extinta, a despeito de se ter todos os elementos suficientes para a cassação do eleito.

Em poucas linhas, pode-se dizer que esse entendimento visava a permitir que o agente público não candidato, responsável pela conduta vedada, pudesse vir a Juízo defender seu ato e, em caso de insucesso, também pudesse ser punido na forma da lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

No pleito de 2016, esse entendimento, fixado para as representações com base na Lei das Eleições, foi estendido às AIJEs previstas no art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990.

O *leading case* em que se fixou a tese foi formado nos autos do REspe nº 843-56/MG (redator para o acórdão Ministro Henrique Neves da Silva).

Nesse precedente, assentou-se que as ações ancoradas no art. 22, XIV, da LC nº 64/1990 deveriam trazer, no polo passivo, todos os eventuais agentes públicos participantes da conduta ilícita.

O fundamento principal para a viragem jurisprudencial foi a ampliação do exercício da ampla defesa pelo candidato beneficiado, além da concessão, para as AIJEs, do mesmo tratamento dado às representações.

Registro que, com exceção do entendimento firmado para as Eleições 2016, a jurisprudência histórica desta Corte sempre foi no sentido de não se exigir a formação de litisconsórcio passivo necessário, em AIJE, entre o candidato beneficiário e o autor da conduta ilícita.

Tenho que esse entendimento, que vigorou até o pleito de 2014, é o que melhor atende o escopo desta Justiça especializada.

Isso porque não me parece uma solução excelente extinguir uma ação eleitoral e, por consequência, deixar alguém exercer, ilegitimamente, o mandato, apenas porque não seria possível cominar pena de inelegibilidade e/ou multa a quem não concorreu ao pleito, mas que teria contribuído para a prática do ilícito eleitoral em apuração.

A Justiça Eleitoral tem por interesse primário resguardar a lisura do pleito.

Em outras palavras, não é objeto principal desta Justiça especializada, por exemplo, o servidor público ímparo que atua em desvio de função em favor de determinada candidatura.

Para esses, a Justiça comum e as ações criminais e de improbidade sempre me pareceram, a seu modo, mais adequadas.

Ademais, a Justiça Eleitoral, por anos, decidiu pela cassação de mandatos nas mais variadas esferas, sem jamais terem prosperado recursos ou discursos no sentido de que essas decisões teriam violado direitos constitucionalmente garantidos, mormente, o sagrado direito de defesa.

Em minha concepção, a Justiça Eleitoral, considerados os bens jurídicos que se propõe defender, não poderia criar óbice à efetividade da norma eleitoral nem exigir a formação de litisconsórcio sem previsão expressa no ordenamento jurídico.

Não se justifica, portanto, erigir a efetividade da ampla defesa a fundamento do litisconsórcio passivo necessário, quando a lei não o faz.

A mudança de jurisprudência promovida pela Corte Superior Eleitoral a partir das eleições de 2018 afigura-se salutar, devendo ser vista com bons olhos, vez que se alinha ao interesse primário da Justiça Eleitoral consistente em resguardar a lisura do pleito, conforme bem destacado pelo Ministro Relator.



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

Evidencia-se também a carga de efetividade que é conferida à norma eleitoral, que comina sanções graves a candidatos que se beneficiam de atos ilícitos praticados por terceiros, especialmente agentes políticos e/ou servidores públicos.

Por outro lado, não há necessidade de retorno dos autos à origem, nos exatos termos do art. 1.013, § 4º, do CPC³, vez que a causa se encontra madura para julgamento, já tendo se encerrado a instrução e oferecidas alegações finais.

Passa-se, portanto, à análise do mérito da lide.

II.II.II – Mérito da lide

O recorrente, em suas alegações finais e razões recursais, se insurge tão somente em relação ao abuso de poder político e econômico, e suposto esquema de compra de votos durante a gestão, no município de Barra do Quaraí, do ex-Prefeito Iad Choli, consistente na distribuição de cargos e concessão de vantagens a servidores públicos municipais, em especial os ocupantes de cargo de livre nomeação e exoneração, com o fim de beneficiar a candidatura do investigado MAHER JABER MAHMUD no pleito de 2020.

Aduz, nesse sentido, que:

“(...) a prova testemunhal produzida nos autos demonstra que os investigados tinham não apenas ciência das condutas, como também que eles mesmo negociavam diretamente com os servidores as referidas vantagens, somente levando até o ex-prefeito para que ele consentisse formalmente com o ato.

(...)

O caso em tela, no entanto, demonstra situação totalmente diversa; Os investigados sempre tiveram ciência das práticas ilegais levadas a efeito para a compra de votos.

³Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada.

(...)

§ 4º Quando reformar sentença que reconheça a decadência ou a prescrição, o tribunal, se possível, julgará o mérito, examinando as demais questões, sem determinar o retorno do processo ao juízo de primeiro grau.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Aliás, não só tinham ciência, como também estavam envolvidos diretamente na execução do esquema de compra de votos, oferecendo diretamente aos servidores as respectivas promoções e vantagens financeiras sob a exigência de votos.

E isso restou amplamente comprovado nos autos. A testemunha Simoni, ocupante de cargo em comissão à época das eleições municipais e filiada ao PDT, partido dos investigados, foi clara ao afirmar que o investigado Maher Jaber (atual prefeito) visitava com frequência o gabinete do prefeito anterior (Iad Cholli), durante a campanha eleitoral, fora da agenda oficial e sem agendamento prévio.

Conforme a referida testemunha, em uma dessas reuniões no gabinete do ex-prefeito, o senhor Richard Generaly preposto do investigado Maher Jaber e atual secretário municipal saiu do gabinete com a efetivação da promoção anteriormente prometida à ela.

A testemunha afirmou também que os investigados e seus prepostos garantiam a consecução das “promoções” e as vantagens financeiras diretamente aos servidores municipais, e posteriormente levavam a demanda até o conhecimento de Iad Cholli (ex-prefeito) para que ele pudesse efetivar a promessa.

O ex-prefeito jamais participou da distribuição de vantagens financeiras. Em nenhum momento o ex-prefeito voluntariamente ofereceu qualquer vantagem a algum servidor em troca de voto nos investigados. O ex-prefeito somente concretizava as promessas dos investigados.

(...)" (ID 41483483)

II.II.II.I – Da captação ilícita de sufrágio

A captação ilícita de sufrágio, constitui ilícito cível previsto no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, cuja redação é a seguinte:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (Incluído pela Lei nº 9.840, de 1999)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

§ 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 2º As sanções previstas no caput aplicam-se contra quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 3º A representação contra as condutas vedadas no caput poderá ser ajuizada até a data da diplomação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 4º O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

O dispositivo legal contém a indicação dos elementos exigidos para caracterização da infração de captação ilícita de sufrágio: (i) a prática, pelo candidato ou com sua anuênciia, do verbo nuclear de uma das seguintes condutas: **doar, oferecer, prometer, ou entregar** benesse ao eleitor; (ii) elemento subjetivo da conduta, consistente na **finalidade de obter o voto do eleitor**; (iii) promessa ou entrega de uma **dádiva** ao eleitor, a qual não precisa ter natureza pecuniária, podendo ser *vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública*; e (iv) **pratica da conduta no período compreendido entre o registro da candidatura e o dia da eleição.**

Para a configuração da infração, não se exige que o candidato tenha praticado diretamente a conduta, sendo igualmente responsável se, a seu mando, foi praticada por seu cabo eleitoral ou apoiador, ou ao menos que terceiro a tenha praticado com a sua anuênciia, consoante a iterativa jurisprudência eleitoral.

De outra senda, como a prova de pedido expresso de voto é extremamente difícil, pois esse tipo de conduta costuma ocorrer na clandestinidade, o Tribunal Superior Eleitoral assentou que não se exige pedido explícito de voto para configuração da infração, sendo suficiente a evidência do especial fim de agir previsto na norma. E tal entendimento jurisprudencial, com a edição da Lei nº 12.034/2009, foi incorporado ao texto legal, constando da redação do dispositivo legal em comento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Outrossim, o Tribunal Superior Eleitoral já assentou que para a configuração da infração prevista no art. 41-A da LE, não se faz indispensável a identificação do eleitor, caso se trate de uma pluralidade de eleitores corrompidos com a conduta ilícita, sendo suficiente, na hipótese, que fique demonstrado o direcionamento da conduta a eleitor determinável.

Por fim, anota-se que a configuração da infração sob comento independe de demonstração de potencialidade lesiva ou gravidade da conduta, pois o bem jurídico tutelado pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/97 é a liberdade do voto do eleitor (Recurso Especial Eleitoral nº 26118, Acórdão, Relator(a) Min. Gerardo Grossi, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 28/03/2007, Página 115).

Assentadas tais premissas, passa-se à análise do caso concreto.

Não assiste razão ao recorrente.

Isso porque a pretensão do autor de cassar o diploma e os mandatos dos recorridos em virtude da captação ilícita de sufrágio fundamenta-se, principalmente, nas declarações prestadas pela testemunha Simoni da Silva Morais, única a afirmar nos autos que teria recebido pedido de voto nos candidatos investigados em troca da mudança de cargo em comissão exercido.

Ocorre que a aludida testemunha não traz certeza quanto à efetiva participação ou anuênciam do candidato MAHER na alegada captação ilícita de sufrágio. Senão vejamos.

A testemunha Simoni da Silva Morais, arrolada pela parte autora, prestou compromisso. No ID 41479783, a partir de 02:37, referiu que trabalhou na Prefeitura Municipal de Barra de Quaraí por cerca de três anos e, durante a campanha eleitoral, viu o candidato MAHER frequentar o gabinete do ex-Prefeito Iad Choli, por duas a três vezes na semana, sem, contudo, agendar as visitas. Confirmou que foi exonerada do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

seu cargo e em seguida nomeada para outro com elevação de nível, mas continuou exercendo a mesma função no setor de protocolo que fica em frente ao gabinete do Prefeito. Asseverou que o motivo da elevação de nível seria a depoente e sua família votar nos candidatos MAHER e Richard (candidato a vereador pelo mesmo partido de MAHER), **foi Richard que ligou para a depoente para fazer a proposta, salientando, no entanto, que foram MAHER e Richard que prometeram a mudança de nível.** Afirmou que, durante o horário de expediente, foi pressionada pelo Secretário Roberto, para por “12” nas redes sociais, destacando que MAHER e Iad tinham conhecimento desse fato, pois, naquela manhã, estavam juntos no gabinete e o Roberto saiu e falou com a depoente. Disse que conhece Caroline Zapirai, Bruno Sagardia, Vanusa de Almeida, Patrícia de Souza, João Vítor, Michaela e Cristiana Cordeiro, pois trabalham na Prefeitura e tiveram mudança de cargo com elevação de nível pelo mesmo motivo, qual seja, votar no MAHER e em outros vereadores, ressaltando que foram os referidos servidores que falaram isso para a depoente. Pela defesa dos investigados (a partir de 09:24), questionada acerca dos áudios trazidos com a inicial (IDs 41479083 e 41479133), enviados para alguém no aplicativo WhatsApp, em que **diz que o vereador Richard conversou com a depoente e pediu para votar nele e no candidato MAHER, respondeu que Richard e MAHER ligaram para a depoente.** Perguntada se os dois falaram ao mesmo tempo, explicou que Richard disse que MAHER estava junto dele e que os dois iriam ajeitar para a depoente conseguir a elevação de nível, mas não chegou a falar com MAHER durante a ligação. Mencionou que a elevação de nível acarretou um aumento de R\$ 300,00 e que lhe foi prometido também um cargo na gestão de MAHER em troca do apoio, salientando que, quando Richard ligou, estava de licença médica e, quando retornou, a exoneração e a nomeação já estavam assinadas, diante disso a depoente disse “fiquei na minha”. Destacou que achou “sacanagem” e errado o que Richard e MAHER fizeram, razão pela qual se comprometeu a depor contra eles.

Destarte, a depoente afirmou que, próximo às eleições, foi exonerada e, logo após, nomeada para cargo distinto, com melhor remuneração, mas sem alteração do seu trabalho. Inicialmente, alegou que o investigado MAHER e o vereador Richard prometeram a mudança de nível em troca de voto da depoente e de seus familiares.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Contudo, ao final do depoimento, questionada em que circunstâncias ocorreu a promessa, respondeu que recebeu uma ligação de Richard e de MAHER, sendo que foi Richard quem disse que MAHER estava junto dele, mas afirmou que não falou com MAHER durante a ligação.

Portanto, não há certeza de que MAHER se encontrava junto com Richard quando esse fez a proposta de compra do voto.

Para confirmar as declarações da sua testemunha, a parte autora requereu a oitiva de alguns servidores municipais que foram nominados no depoimento de Simoni, quais sejam, João Vitor Rodrigues Ribeiro, Bruno Sargadia e Patrícia de Souza (testemunhas referidas).

As testemunhas referidas, uma delas ouvida como informante, confirmaram a mudança de cargo durante o período eleitoral, mas negaram que, em troca, tenham recebido pedido de voto. Senão vejamos.

João Vitor Rodrigues Ribeiro, prestou compromisso. No ID 41482133, a partir de 01:36, mencionou que exerceu o cargo de auxiliar administrativo no governo passado durante um ano, sendo que, em razão da pandemia, exerceu outras funções para cobrir os colegas que estavam afastados. **Confirmou que foi exonerado em outubro de 2020 e no dia seguinte nomeado para outro cargo, salientando que não obteve nenhuma vantagem**, pois era nível 5 e foi para nível 3, tendo indagado o ex-Prefeito Iad o motivo da mudança e este lhe disse que precisava fazer uma restruturação administrativa. **Asseverou que ninguém lhe ofereceu dinheiro ou alguma vantagem para votar no candidato MAHER, e que não viu este candidato e nem o vereador Richard no prédio da Prefeitura durante o período eleitoral.** Afirmou que não falou com sua colega Simoni sobre a troca de cargo e não sabe dizer se ela mudou de cargo com elevação de nível. Disse que apoiou o candidato MAHER, tendo participado inclusive de caminhada, e que Simoni apoiava declaradamente o candidato adversário CARLOS ALBERTO DA ROSA FILHO.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Bruno Sargadia, prestou compromisso. No ID 41482083, a partir de 02:03, referiu que, há sete anos e dez meses, exerce cargo de livre nomeação e exoneração na Prefeitura Municipal de Barra do Quaraí e que sempre trabalhou no setor de licitação. **Confirmou que foi nomeado ao cargo de Coordenador de Assuntos da Mulher no dia 07.10.2020, porém nunca exerceu qualquer função relacionada a essa coordenação, continuando a trabalhar no setor de licitação.** Esclareceu que a mudança acarretou elevação de nível, e aumento de remuneração. Pela defesa dos investigados (a partir de 06:43), questionado se alguém lhe ofereceu dinheiro ou alguma vantagem para votar no candidato MAHER, respondeu que não. Disse que não viu candidatos no prédio da Prefeitura no período eleitoral.

Patrícia de Souza, foi ouvida como informante. No ID 41482033, a partir de 02:56, mencionou que trabalhou como servidora por sete anos, no governo do Prefeito Iad Choli, exercendo cargo de livre nomeação e exoneração na Prefeitura Municipal de Barra do Quaraí. Confirmou que exercia suas funções na Secretaria de Planejamento, Gestão e Habitação, porém possuía um cargo em comissão de Assessor da Coordenadoria da Mulher, lotada no gabinete do Prefeito. Confirmou, igualmente, que foi exonerada desse cargo no dia 06.10.2020 e nomeada no dia 07.10.2020 para exercer o cargo de Chefe de Divisão de Agropecuária e Interior vinculada à Secretaria de Agricultura, mas não teve mudança de nível. Pelo MP (a partir de 08:14), reiterou que não houve acréscimo salarial em razão da mudança de cargo, tampouco algum benefício, destacando que permaneceu no mesmo nível do cargo anterior. Questionada pelo juízo, **confirmou que continuou realizando o mesmo trabalho** (09:00). Questionada se sabe o motivo da mudança e qual a indenização recebida quando foi exonerada, respondeu que ninguém lhe repassou qualquer informação e que recebeu as verbas indenizatórias a que tinha direito (13º e férias proporcional). **Perguntada se a mudança de cargo foi para compensar ou beneficiar algum candidato, disse que não** e que era proibido qualquer tipo de manifestação e comentário no prédio da Prefeitura em favor de qualquer candidato durante o período eleitoral. Indagada se conhece Simoni da Silva Moraes e se ela teve mudança de cargo, respondeu que conhece Simoni pois ela trabalhava no prédio



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

principal, no setor de protocolo, mas não sabe informar a situação funcional de Simoni e que nunca conversou com ela ou outro servidor a respeito desse assunto.

Vê-se, portanto que as testemunhas referidas Dionísio, Bruno e Patrícia, em nenhum momento, corroboram a versão de Simoni de que o candidato MAHER frequentava o gabinete do ex-Prefeito lad Choli, por duas a três vezes na semana, durante o período eleitoral, e que o motivo da mudança de cargo com elevação de nível seria o de votar no candidato MAHER.

Vale ressaltar também a versão de Simoni de que, numa manhã, o ex-Prefeito lad estava reunido no gabinete dele com o candidato MAHER e o Secretário Municipal Roberto, e que este teria saído da reunião para pressioná-la no sentido de “por 12 nas redes sociais”, ressaltando que MAHER e lad sabiam desse fato.

Ocorre que tal versão, de que MAHER e lad possuíam ciência e aquiesceram com a ação de Roberto, além de se tratar de mera ilação da testemunha, não restou comprovada por uma única prova, sequer por um colega de trabalho do setor de protocolo, que, segundo Simoni, fica em frente ao gabinete do Prefeito.

Outro detalhe do depoimento que não restou esclarecido e que chamou atenção é como Simoni poderia afirmar que as “2 ou 3” visitas semanais feitas por MAHER a lad não eram agendadas se ela trabalhava no setor de protocolo, e não no gabinete do Prefeito? Tal afirmação também não restou comprovada por nenhum outro servidor municipal.

Considerando que a testemunha Simoni recebeu o pedido de voto do candidato a vereador Richard, não se pode descartar que a compra de votos fosse destinada tão somente a esse candidato. Nesse sentido, a testemunha Bruno, que também passou pela mudança de cargos no período eleitoral, com melhoria salarial, afirmou que o seu candidato a vereador era o Richard.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Sendo que o Secretário de Administração, Sr. Álvaro Generaly de Souza, é irmão do candidato Richard.

Ainda no sentido de que eventual captação ilícita de sufrágio era destinada ao candidato a vereador, Richard Antônio de Souza Generaly, temos que não é usual que a compra de votos para a eleição majoritária se dê junto a pessoa que já é filiada ao partido. Nesse ponto, Simoni (desde 2015) e Patrícia eram filiadas ao PDT, partido do candidato MAHER.

Veja-se que, para quem pretende praticar o ilícito em questão, faz sentido a compra de votos dentre os filiados apenas para a eleição proporcional, pois os candidatos do partido concorrem entre si pela ordem de votação na legenda. Porém, para a eleição majoritária, os filiados do partido, no caso o PDT, em tese, só possuem um candidato.

Assim, não tendo a testemunha Simoni recebido pedido de voto dos próprios candidatos investigados, sendo a única testemunha que comprovaria a captação ilícita de sufrágio, tendo o pedido de voto sido feito por candidato a vereador, que, diferente do candidato à eleição majoritária, teria real interesse em comprar o voto de eleitora filiada ao seu partido, não restou comprovada a participação ou anuência do candidato MAHER ou do seu candidato a Vice-Prefeito na compra de votos da eleitora Simoni ou dos demais servidores que foram ouvidos.

Para o acolhimento da impugnação, com suporte na captação ilícita de sufrágio, faz-se necessário que haja prova robusta da prática imputada como ilícita, o que não é o caso dos autos, razão pela qual, aplicando-se o princípio *in dubio pro suffragium*, se recomenda o desprovimento da insurgência recursal neste ponto.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.II.II.II – Do abuso do poder político e econômico

Inicialmente, importante salientar que diante do permissivo contido no art. 73, inc. V, da Lei 9.504/97, as exonerações e nomeações objeto do presente feito enquadram-se na exceção prevista na alínea “a” do inc. V do referido artigo, razão pela qual a conduta será analisada apenas no âmbito do abuso de poder político e econômico.

No tocante ao **abuso de poder político e econômico**, a Constituição Federal dispõe sobre 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).

No mesmo sentido dispõe o art. 19 da Lei Complementar nº 64/90:

Art. 19. As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

Parágrafo único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no caput deste artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Por sua vez, o art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar n.º 64/90, dispõe,
in verbis:

Art. 22 (...)

(...)

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 Pùblico Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

O abuso do poder econômico constitui-se na utilização, desproporcional e em desrespeito às normas que regem a arrecadação e prestação de contas de campanhas, de valores economicamente mensuráveis em proveito de uma determinada candidatura, causando, assim, desequilíbrio entre os competidores do processo eleitoral. Não há uma única conduta capaz de configurá-lo, existindo, dessa forma, nuances do ato, devendo se observar as peculiaridades do caso concreto, a fim de se averiguar a gravidade da conduta.

Segundo Rodrigo López Zilio (grifamos):

Caracteriza-se o abuso de poder econômico, na esfera eleitoral, quando o uso de parcela do poder financeiro é utilizada indevidamente, com o intuito de obter vantagem, ainda que indireta ou reflexa, na disputa do pleito. Vale dizer, abuso de poder econômico consiste no emprego de recursos financeiros em espécie ou que tenham mensuração econômica para beneficiar determinado candidato, partido ou coligação, interferindo indevidamente no certame. Pode-se configurar o abuso de poder econômico, exemplificativamente, no caso de descumprimento das normas que disciplinam as regras de arrecadação e prestação de contas na campanha eleitoral (...) O TSE tem entendido que “o abuso de poder econômico ocorre pelo uso exorbitante de recursos patrimoniais, sejam eles públicos ou privados, de forma a comprometer a isonomia da disputa eleitoral e a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

legitimidade do pleito em benefício de determinada candidatura
(AgRg-Respe nº 105717/TO – j. 22.10.2019)⁴.

No que se refere ao abuso de poder político ou de autoridade, importa trazer, novamente, a lição do precitado doutrinador⁵:

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 (...) Na esfera eleitoral, o abuso do poder de autoridade indica a prática de um ato, cometido por pessoa vinculada à Administração pública, mediante desvio de finalidade e com objetivo de causar interferência no processo eleitoral. 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 do poder de autoridade 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 com a mediante mandato eletivo. Para o TSE, “o abuso de poder político, de que trata o art. 22, caput, da LC 64/90, configura-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros” (RO nº 172365/DF – j. 07.12.2017).

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.*

As circunstâncias possuirão gravidade suficiente para configurar o ato abusivo se os atos praticados importarem em prejuízo à normalidade e legitimidade do pleito, bem jurídico tutelado conforme se extrai do § 9º do art. 14 da CF/88 e art. 19, § único, da LC 64/90.

Estabelecidas essas premissas, passa-se à análise do ilícito em questão.

⁴Direito Eleitoral. 7. ed. rev. Ampl. E atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 652-653.

⁵Ibidem, p. 653.



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

Dos depoimentos prestados, acima referidos, verificou-se a prática de atos administrativos em desvio de finalidade. Isto porque, dos quatro servidores ouvidos, que exerciam cargo em comissão na Prefeitura de Barra do Quaraí, três confirmaram que foram exonerados e logo após nomeados para outros cargos, com remuneração mais elevada (isso em relação a Simoni e Bruno), sendo que não houve qualquer alteração no serviço que realizavam.

Nesse sentido, foram os depoimentos de Simoni da Silva Morais, Bruno Sargadia e Patrícia de Souza.

Simoni, conforme os decretos anexados à petição inicial, exercia o cargo de Chefe de Seção de Expediente, nível II, lotada na Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão e Habitação, sendo exonerada desse cargo em 16 de outubro de 2020 para ser nomeada, em 19 de outubro de 2020, ao cargo de Chefe de Seção de Cemitérios, nível IV, lotada na Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Trânsito. Ocorre que, ouvida em juízo, Simoni foi categórica ao declarar que, após essa mudança, continuou realizando as mesmas atividades no setor de protocolo.

Bruno, conforme os decretos anexados à petição inicial, exercia o cargo de Chefe de Seção de Conservação e Limpeza, nível IV, lotado na Secretaria Municipal de Administração, sendo exonerado desse cargo em 06 de outubro de 2020 para ser nomeado, em 07 de outubro de 2020, ao cargo de Coordenador de Assuntos da Mulher, nível VI, lotado no Gabinete do Prefeito. Ouvido em juízo, Bruno afirmou que, apesar dessa mudança, continuou realizando as mesmas atividades que exercia no setor de licitações.

Em relação à Patrícia, não encontramos os decretos de exoneração e nomeação da mesma, porém ela confirmou, em juízo, que, no dia 06.10.2020, foi exonerada do cargo em comissão de Assessor da Coordenadoria da Mulher, lotada no gabinete do Prefeito, sendo nomeada no dia 07.10.2020 para exercer o cargo de Chefe de Divisão de Agropecuária e Interior vinculada à Secretaria de Agricultura. Confirmou, igualmente, que continuou exercendo idêntica atividade. Mencionou,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

contudo, que, diferente de Simoni e Bruno, não teve aumento na remuneração, mas recebeu suas verbas rescisórias.

Dos aludidos depoimentos resta claro que suas exonerações e posteriores nomeações não se justificam em razão da existência de vagas decorrentes da pandemia ou de qualquer reestruturação administrativa, como quiseram fazer crer o Prefeito Municipal à época, Iad Choli, e o Secretário de Administração e irmão do vereador Richard, Álvaro Generaly de Souza, ouvidos em juízo como testemunhas.

Sabendo-se que os aludidos servidores foram nomeados para cargos diversos, o que ensejou aumento de remuneração e/ou pagamento de verbas rescisórias, sem qualquer alteração das suas atividades e setores em que trabalhavam, evidente que a motivação foi eleitoreira, diante da data em que ocorreu e porque não existe outra justificativa para essas mudanças de cargo havidas na Prefeitura de Barra do Quaraí às vésperas da eleição.

Ocorre que não há prova da participação dos candidatos investigados na determinação ou anuênciа em relação a esses atos administrativos praticados pelo ex-Prefeito Municipal de Quaraí. Porém, independentemente disso, se beneficiados pela conduta, e se houvesse a gravidade para afetar a normalidade e legitimidade do pleito, seria possível a cassação dos seus diplomas/mandatos.

Nos presentes autos, foram ouvidos quatro servidores em relação aos quais houve a mudança de cargos e, com a petição inicial, ainda foram acostados decretos de exoneração e nomeação de mais quatro servidores (Mikaela Moraes de Abreu, Yasmin Araújo Alfonso, Vanuza de Almeida de Souza e Caroline Zapiroin de Souza Cardoso).

Estamos falando de oito servidores (se incluirmos os quatro que não foram ouvidos). Em relação à votação dos servidores nos candidatos investigados, além de não comprovada a participação ou anuênciа dos réus em eventual captação ilícita de sufrágio, como referido no tópico anterior, entendemos que os atos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

administrativos praticados em desvio de finalidade não tiveram o condão de afetar a normalidade e legitimidade do pleito, pois, como anteriormente referido, parte desses servidores (Simoni e Patrícia, sendo que quatro servidores não foram ouvidos) era filiada ao PDT, partido dos candidatos investigados. É dizer, trata-se de pessoas que, naturalmente, já iriam votar no candidato do PDT para a eleição majoritária.

Poder-se-ia cogitar que essa prática de beneficiar servidores vinculados aos candidatos da situação tinha por objetivo incentivá-los para participarem na campanha dos investigados, o que efetivamente teria ocorrido em relação a Bruno, João Vitor e Patrícia, conforme imagens acostadas nas alegações finais da parte autora e que não foram impugnadas pelos investigados.

Ocorre que, independentemente da mudança de cargo, tratando-se de servidores que se encontravam, de longa data, trabalhando como cargos em comissão do ex-Prefeito Iad Choli, certamente a maior motivação que possuíam para atuar na campanha do candidato MAHER não seriam os fatos objeto do presente feito, mas sim a própria manutenção do exercício de cargo em comissão na Prefeitura de Barra do Quaraí na próxima gestão.

As mazelas do nosso processo eleitoral muitas vezes decorrem da ausência de uma limitação a cargos em comissão na legislação pátria. É o que se vê no presente caso. Contudo, se dada prefeitura possui muitos cargos em comissão, é natural que aqueles que o exercem vão procurar fazer campanha para o candidato da situação e não haverá ilicitude eleitoral nisso desde que o façam fora do horário de expediente.

Não há ilicitude, mas é uma realidade que, da mesma forma que a reeleição, termina por, naturalmente, beneficiar na campanha o candidato da situação. A sociedade deveria começar a exigir uma mudança por parte dos legisladores, com a redução drástica dos cargos em comissão no Executivo e Legislativo, para permitir uma gestão pública técnica e eficiente, e garantir maior igualdade nas disputas eleitorais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Contudo, enquanto são permitidos inúmeros cargos em comissão nas prefeituras do nosso país, não terá sido a mudança de cargo objeto do presente feito que ensejou uma maior participação dos servidores na campanha, o que se daria de qualquer forma, independentemente desses fatos, pelo mero exercício de um cargo em comissão e a pretensão de se manter empregado junto à próxima gestão. Assim, não se vislumbra que as condutas em questão tenham tido gravidade suficiente para trazer prejuízo à normalidade e legitimidade do pleito.

Exatamente pelas razões acima deduzidas, é possível que a finalidade eleitoreira na mudança dos cargos não estivesse relacionada aos candidatos da eleição majoritária (para os quais já seria natural a votação e participação na campanha daqueles que exercem cargos em comissão), mas sim ao candidato a vereador, Richard Antônio de Souza Generaly, irmão do Secretário de Administração de Barra do Quaraí, que talvez dependesse da votação desses servidores inclusive para ficar à frente dos seus colegas de partido na ordem de votação. Porém, a presente AIJE não foi deduzida contra o referido candidato.

A vontade do eleitor expressa nas urnas configura manifestação do princípio democrático, basilar na República Federativa do Brasil e pressuposto do Estado Democrático de Direito. Dessa forma, as sanções de cassação do diploma e inelegibilidade previstas no inc. XIV do art. 22 da LC 64/90 para os casos de abuso de poder devem consistir em exceção, *ultima ratio* no processo eleitoral, e somente diante da ocorrência de condutas graves, devidamente comprovadas, viáveis a comprometer a normalidade e legitimidade do sufrágio, o que não se verificou no presente caso.

De qualquer sorte, ainda que não este configurado o abuso de poder político e econômico em razão da ausência de gravidade, considerando que a prova do ilícito se resume a poucos servidores da Prefeitura da Barra do Quaraí, é certo que a conduta praticada pelo então Prefeito Iad Choli tem de ser apurada no âmbito da improbidade administrativa.



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

Assim, imperioso que se encaminhe cópia dos autos à Promotoria Eleitoral para apurar eventuais atos de improbidade envolvendo a exoneração e nomeação dos servidores acima nominados, alguns com aumento de remuneração, sem que tivesse havido qualquer alteração nas suas atividades, em evidente desvio de finalidade e em prejuízo ao erário.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL opina: a) pelo **conhecimento e provimento parcial** do recurso, para afastar a decadência; b) e, estando a causa madura, pelo **julgamento de improcedência** dos pedidos da parte autora.

Finalmente, diante da prática, em tese, de atos de improbidade, se faz necessária remessa de cópia dos autos à Promotoria de Justiça com atribuição para o município de Barra do Quaraí.

Porto Alegre, 12 de novembro de 2021.

José Osmar Pumes

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

Fábio Nesi Venzon

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL AUXILIAR



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PRR4^a-00020818/2021 PARECER**

Signatário(a): **JOSE OSMAR PUMES**

Data e Hora: **13/11/2021 20:41:41**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FABIO NESI VENZON**

Data e Hora: **13/11/2021 20:37:57**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 9bbd6781.5e3524e7.52ff07af.c0ca390d