



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Recurso Eleitoral nº 0600775-75.2020.6.21.0032

Procedência: PALMEIRA DAS MISSÕES (032ª ZONA ELEITORAL)

Assunto: CARGO - VEREADOR - ELEIÇÃO PROPORCIONAL - CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS FINANCEIROS DE CAMPANHA ELEITORAL - ABUSO - DE PODER ECONÔMICO

Recorrente: PROMOTOR ELEITORAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Recorrido: ORLEI AZEREDO

Relator(a): DES(A). CAETANO CUERVO LO PUMO

PARECER

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO POR GASTOS ILÍCITOS EM CAMPANHA (ART. 30-A C/C ART. 39, § 6º, DA LE) CUMULADA COM AIJE POR ABUSO DE PODER ECONÔMICO (ART. 14, § 9º, DA CRFB/88 C/C ART. 22 DA LC 64/90). CAMISETAS COM IMAGEM DO CANDIDATO. PEQUENA QUANTIDADE E RECOLHIMENTO. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE SUFICIENTE PARA CARACTERIZAR OFENSA AOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS. DESPROPORCIONALIDADE ENTRE OS FATOS E A CONSEQUÊNCIA JURÍDICA QUE ADVIRIA DE CONDENAÇÃO (CASSAÇÃO DO DIPLOMA E INELEGIBILIDADE). PARECER PELO CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO.

I – RELATÓRIO.

Trata-se de recurso interposto pelo MPE contra sentença que julgou improcedente representação por gastos ilícitos em campanha (art. 30-A c/c art. 39, § 6º da LE) cumulada com AIJE por abuso de poder econômico (art. 14, § 9º, da CRFB/88 c/c art. 22 da LC nº 64/90), ajuizada em face do candidato a vereador (eleito) de Palmeira das Missões/RS ORLEI AZEREDO (PDT).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A Promotoria de Justiça de Palmeira das Missões, com ofício eleitoral (ID 44872571), afirma que ORLEI AZEREDO utilizou recursos de sua campanha eleitoral a vereador na aquisição de 38 (trinta e oito) camisetas com sua imagem, as quais foram distribuídas para eleitores e efetivamente utilizadas, prática expressamente vedada pelo art. 39, § 6º, da LE. Sustenta que tais gastos, no valor de R\$ 1.140,00, foram declarados como “*produto eleitoral 1*” na prestação de contas, objetivando ocultar a prática ilegal. Argumenta que embora a sentença tenha reconhecido ambas as ilicitudes, “*laborou em erro o Juízo singular ao minimizar os fatos, tratando-os como simples irregularidades, insuscetíveis de atrair as sanções reclamadas na representação*”. Requer a reforma da sentença, para o fim de que ORLEI AZEREDO seja condenado pela realização de gastos ilícitos em campanha eleitoral ou, subsidiariamente, por abuso de poder econômico, sendo-lhe impostas as sanções de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição municipal de 2020 e cassação do registro ou diploma.

Com contrarrazões (ID 44872578), os autos foram encaminhados ao TRE-RS e, sequencialmente, vieram à PRE para o oferecimento de parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

II.1 – 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.

Quanto à tempestividade, observa-se que, conforme consta no PJE em primeiro grau, na aba “expedientes”, o MPE foi intimado da sentença via sistema em 12.11.2021, constando 18.11.2021 como último dia do prazo para manifestação. O recurso foi interposto em 15.11.2021 (ID 44872569), dentro, portanto, do tríduo legal (CE, art. 258).



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

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

II.II – Mérito recursal.

II.II.1 – Dos fatos.

É incontroverso que ORLEI AZEREDO, na condição de candidato a vereador de Palmeira das Missões pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, durante o período eleitoral de 2020, promoveu a confecção, custeio e distribuição a eleitores de **trinta e oito camisetas** contendo propaganda de sua candidatura, com fotografia e menção a nome, número, partido e cargo para o qual concorria, além de veicular imagens de tais camisetas em redes sociais.

Também é fato incontroverso que os respectivos gastos foram suportados com valores provenientes da conta de campanha, tendo sido declarados na prestação de contas à Justiça Eleitoral de modo genérico (sob a rubrica “produto eleitoral 1”), omitindo-se, portanto, a descrição detalhada do produto.

Nesse sentido, destacam-se os seguintes elementos de prova, descritos pelo MPE com atuação em primeiro grau (ID 44872571):

(...) as imagens foram divulgadas em redes sociais durante o período da campanha eleitoral, inclusive no perfil do candidato no Facebook (<https://www.facebook.com/orleiazeredo.azeredo>), onde ainda por ocasião do ajuizamento da representação constava fotografia do candidato ao lado de eleitora, ambos trajando tais camisetas:



(...)



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

(...) a Nota Fiscal n. 031.730.788, apresentada pelo candidato, foi emitida pela empresa fornecedora DEBORA DE MAGALHÃES RODRIGUES para ELEIÇÃO 2020 ORLEI AZEREDO VEREADOR, como destinatário e adquirente dos itens especificados.

(...) foi o candidato ORLEI quem encomendou as camisetas e participou pessoalmente da concepção das estampas com sua propaganda eleitoral, o que restou confirmado pela testemunha DÉBORA perante o Ministério Público Eleitoral e em Juízo, quando de sua inquirição sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

(...) o valor das camisetas foi pago com cheque n. 850001, da conta n. 36.374-X, da agência 0362, do Banco do Brasil, no valor de R\$ 1.395,00 da titularidade de ELEIÇÃO 2020 ORLEI AZEREDO VEREADOR (CNPJ 38.699.343/0001-69), ou seja, cártula vinculada à sua conta de campanha eleitoral, com recursos financeiros especificamente destinados à promoção de sua candidatura.

Nesse sentido, disse a empresária DÉBORA MAGALHÃES RODRIGUES ao Ministério Público Eleitoral (Evento n. 0016, pág. 2 – doc. 58691757), que inicialmente *“tratou com o candidato ORLEI, que foi até a firma com a filha, CAMILA, e fez o pedido dos produtos. Depois, a depoente seguiu tratando com a filha de ORLEI, CAMILA, a qual inclusive pagou pelos serviços prestados. Questionada a depoente como foi feito esse pagamento, respondeu que foi “com cheque eleitoral”, da campanha de ORLEI. (...) Quem criou a arte da camiseta foi o esposo da depoente, LAMAR DA ROSA, juntamente com ORLEI. (...)”*

A sentença, ainda que sucintamente, reconheceu os fatos acima descritos (ID 44872566):

Segundo se depreende dos autos, o candidato produziu 38 camisetas para sua campanha eleitoral, que foram produzidas pelo candidato ou, conforme a defesa, por sua filha, porém sob autorização do candidato. As camisetas foram então distribuídas a apoiadores, utilizadas em ocasiões registradas em redes sociais por esses e, após informado de que tal conduta seria irregular, efetuou o recolhimento das camisetas, que ficaram de posse do candidato desde então.

Por fim, se verifica que as camisetas foram pagas pelo candidato e declaradas genericamente na prestação de contas como "produto eleitoral 1", mas, segundo o candidato, foram ressarcidas pelos apoiadores em questão.



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

II.II.2 – Da controvérsia.

Explicitados os fatos, observa-se que a controvérsia trazida ao debate perante essa egrégia Corte resume-se à sua caracterização jurídica.

Para a ilustre magistrada *a quo* tais fatos, conquanto evidenciem a realização de gastos de natureza irregular, não são suficientes para afetar a igualdade de condições entre os candidatos. Por isso não se enquadram no art. 30-A c/c art. 39, § 6º da LE e no art. 14, § 9º, da CRFB/88 c/c art. 22 da LC 64/90) (ID 44872566):

Assim, entendo que resta evidenciada a realização de gastos de natureza irregular, associadas a propaganda irregular através de camisetas contendo nome e número do candidato.

Porém, como anteriormente mencionado, é necessária também a demonstração da potencialidade do ato para fins de demonstrar abuso e, por conseguinte, a procedência da ação.

Nesse ponto, entendo que a irregularidade não tem o condão de atrair a procedência da ação, uma vez que não demonstrada a potencialidade do ato em afetar o pleito.

Com efeito, foram produzidas apenas 38 camisetas, um número consideravelmente reduzido frente a um eleitorado de mais de 23 mil eleitores, além de terem sido utilizadas por um breve período de tempo, pelo candidato e seus apoiadores, segundo consta nos autos, familiares do candidato, tendo sido recolhidas após se ter conhecimento que sua confecção era irregular.

Assim, tem-se que o baixo volume produzido e o seu recolhimento após curto período de uso afetam o reconhecimento da conduta como caracterizadora de abuso de poder pelo candidato.

Por outro lado, para o membro do MPE recorrente, os fatos enquadram-se nas disposições atinentes aos gastos ilícitos de campanha (art. 30-A c/c art. 39, § 6º da LE) e ao abuso de poder econômico (art. 14, § 9º, da CRFB/88 c/c art. 22 da LC 64/90).

Nesse sentido, argumenta o *Parquet* que *“a prevalecer o entendimento do juízo singular, a ofensa a todo esse arcabouço normativo passará absolutamente impune, sem quaisquer consequências ao candidato infrator”* (ID 44872571).



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

Salienta que *“não importa se houve, ou não, pedido de voto aos eleitores vinculado ao fornecimento das camisetas, nem se os beneficiários eram parentes e/ou amigos do candidato ou outros eleitores”*.

Prossegue (ID 44872571):

O fato é que o representado realizou gasto ilícito de campanha eleitoral (com cheque e recursos financeiros de sua conta de campanha) e que tais gastos efetivamente foram revertidos para a divulgação de sua candidatura, visto que as pessoas que usaram as camisetas com sua propaganda eleitoral circularam nas ruas e espaços públicos da cidade, bem como tiveram suas fotografias amplamente divulgadas em redes sociais!

A situação teve tamanha repercussão que chegou ao conhecimento de outros concorrentes no pleito, os quais ficaram indignados e se sentiram prejudicados por não poderem adotar o mesmo procedimento, em respeito à legislação eleitoral, enquanto o candidato ORLEI o fazia desbragadamente, violando a igualdade entre os concorrentes na eleição municipal para o cargo de Vereador!

E, não bastasse esse acinte, o candidato representado ainda tentou ludibriar a Justiça Eleitoral, lançando o gasto em sua prestação de contas – somente porque não havia como omiti-lo completamente, já que consubstanciado em cheque de conta de campanha – de forma genérica, interferindo para que não constasse na respectiva nota fiscal a natureza do produto adquirido junto à empresa fornecedora.

Por fim, no que concerne à gravidade da conduta, pontua o diminuto tamanho de Palmeira das Missões, no qual o candidato recorrido foi eleito vereador com 539 votos.

II.II.3 – Dos pressupostos teóricos da captação e gastos ilícitos de recursos. Da conduta prevista pelo art. 39 § 6º da LE.

O art. 30-A da Lei nº 9.504/97 tem a seguinte redação (com grifos nossos):

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para **apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.** (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 107, de 2020)

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, no que couber. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

§ 2º **Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.** (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

§ 3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas 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)

Sobre o tema, Rodrigo Lopez Zilio¹ pontua que “*o bem jurídico protegido pela norma prevista no art. 30-A da LE é a **higidez das normas relativas à arrecadação e gastos eleitorais***” (grifou-se). Prossegue (com grifos nossos):

O legislador se preocupa em elevar à proteção específica a matéria relativa ao aporte de recursos e os gastos de campanha, dado que **as ilicitudes havidas na arrecadação e dispêndio de valores consistem em uma das maiores causas de interferência na normalidade do processo eleitoral, desvirtuando a vontade do eleitor.** A previsão de um tipo específico de ação de direito material - captação e gastos ilícitos de recursos – demonstra o significativo apreço da tutela dispensada às normas de arrecadação e gastos nas campanhas eleitorais previstas na Lei n. 9.504/97. Parece bastante claro que o legislador reconheceu a insuficiência das ações de combate ao abuso genérico de poder (AIJE e AIME) para soffrear irregularidades relativas à arrecadação e gastos de recursos eleitorais. Daí que a **criação de uma nova ação de direito material, ao largo das ações até então existentes induz à proteção de bem jurídico específico e diverso da normalidade e da legitimidade do pleito (art. 14, § 9º, da CF).** Com efeito, à criação de nova figura normativa de direito material importa reconhecer a necessidade de proteção específica de determinado bem jurídico. **De acordo com o TSE, o bem jurídico tutelado na representação do art. 30-A da LE é o princípio da moralidade** (RO nº 1.540/PA – j. 28.04.2009).

1 Direito eleitoral. 7ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020, pp.773-4.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

No mesmo sentido, a doutrina de Edson de Resende Castro² (com grifos nossos):

A infração eleitoral agora em estudo elegeu como **bem jurídico a transparência e a moralidade das campanhas eleitorais**, uma vez que prevê sanção de cassação do diploma para o candidato que descumprir as regras de arrecadação de recursos. **Foi nítido o propósito do legislador de combater a prática do “caixa 2” das campanhas eleitorais** (à época, noticiado pela grande imprensa como comum entre os políticos), que não pode ser visto como ingênua contabilidade paralela àquela apresentada à Justiça Eleitoral quando da prestação de contas, como se apenas uma irregularidade formal. Por trás da justificativa de que os recursos de campanha omitidos na prestação de contas são meros “recursos não contabilizados”, esconde-se o financiamento ilícito, seja porque o doador se inscreve no rol das vedações do art. 24, seja porque o recurso tem origem também ilícita – normalmente no “caixa 2” da pessoa física ou jurídica doadora, resultado de sonegação fiscal – seja, também, porque os valores doados são parcela do superfaturamento de obras e serviços contratados pela administração, prática que a “Operação Lava-Jato” mostrou ser rotineira. **Nada explica o recebimento de doação sem a emissão do correspondente recibo eleitoral e sem o indispensável trânsito na conta-corrente específica de campanha (o que leva à futura omissão na prestação de contas), senão a origem irregular desses recursos ou o propósito deliberado de arrecadar e gastar mais que o limite de gastos fixado pela lei e divulgado pela Justiça Eleitoral, de observância absolutamente cogente.**

Em tema de **gastos ilícitos** para fins eleitorais, Zílio³ explicita que “*gasto significa o efetivo dispêndio dos recursos eleitorais pertencentes ao candidato, partido político ou coligação*”. Por sua vez, “*o gasto eleitoral importa em uma saída de crédito do patrimônio do partido, candidato ou coligação*”. Prossegue: “*para a configuração da conduta proscrita, o comando normativo exige que os gastos efetuados sejam ilícitos, ou seja, realizados sem a observância das normas previstas na Lei n. 9.504/97*”, sendo “*diversas as hipóteses legais que podem, em tese, configurar a conduta de gastos ilícitos eleitorais*”.

Uma das hipóteses que a lei eleitoral considera como gasto ilícito é a confeccção, utilização e distribuição, na campanha eleitoral, por comitê ou candidato, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens

² Direito eleitoral. 10ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, p. 514.

³ *Op. cit.*, p. 767.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor, conforme descrito pelo **§ 6º do art. 39 da LE:**

Art. 39. A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia.

(...)

§ 6º É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Sobre o tema, o citado doutrinador traz as seguintes considerações⁴:

A norma estabelece como proibidas as condutas de confecção, utilização e distribuição: confeccionar é atividade que envolve preparação, elaboração e fabricação (ainda que artesanal, desde que realizada às expensas do candidato ou partido); a utilização significa qualquer espécie de aproveitamento; distribuir é dar ou entregar – seja com ou sem ônus. Essa vedação atinge os candidatos, comitês (partidos) e terceiros – desde que com a autorização dos candidatos. Impede-se a confecção, utilização, distribuição de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor. A expressão “quaisquer outros bens materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor” é uma cláusula aberta que imprime extensão ao comando proibitivo, atingindo **qualquer espécie de bem material que propicie utilidade, proveito, lucro, melhoria ou benefício ao eleitor. Os produtos e bens direcionados ao eleitor e devem significar um ganho efetivo, um acréscimo em sua situação pessoal.** Por eleitor deve ser compreendido aquele que possui o pleno gozo da capacidade eleitoral ativa, não incidindo as hipóteses de restrição do art. 15 da CF. A regra prevista no § 6º do art. 39 da LE estabelece que o período de vedação corresponde à “campanha eleitoral”, expressão que deve ser compreendida como o período entre o início da propaganda eleitoral lícita (art. 36, caput, da LE) até a data do pleito (1º ou 23º turno, conforme o caso). **O legislador estatuiu uma presunção objetiva de ilicitude nessa conduta, sem a exigência do pedido de voto ao eleitor. Existe uma presunção de que a distribuição desses bens, desde que proporcionem vantagem pessoal afeta a liberdade de autodeterminação do eleitor.**

4 *Op. cit.*, pp. 768-9.



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

Zílio⁵ ainda trata das consequências da violação do bem jurídico tutelado pelo art. 30-A da LE. Segundo ele, “*se a igualdade material é de impossível concretização, pretende-se, mediante a aplicação de ferramentas concedidas pelo legislador, assegurar ao menos a igualdade formal entre os candidatos*” (grifou-se). Continua (novamente, com grifos nossos):

O **princípio da isonomia** está presente em todo o processo eleitoral, sendo inconcebível a regular prática de atos de campanha sem a observância da igualdade de oportunidade a todos os candidatos. Em diversos dispositivos, o legislador se preocupou em **assegurar a igualdade de condições entre os participantes do pleito** (v.g., estabelecendo limites de gastos em campanha na forma do art. 18 da LE). Assim, a manutenção da incolumidade das normas de arrecadação e dos gastos eleitorais **objetiva assegurar igualdade de condições para os participantes do processo eleitoral**, pois o candidato, partido, ou coligação que obtenha aporte ilícito de recursos financeiros possui **nítida vantagem na busca pelo voto do eleitor, colocando os demais adversários em plano de inferioridade**.

Não é por outra razão que, como conclui o autor acerca do dispositivo legal em comento, “*a prática de atos de captação e gastos ilícitos eleitorais, com violação ao princípio da igualdade entre os candidatos, importa a possibilidade de cassação do diploma do infrator*”.

No entanto, continua Zilio, “*porque a pena prevista é exclusivamente de cassação ou denegação do diploma, sem a possibilidade de adoção do princípio da proporcionalidade na fixação das sanções, para a procedência dessa representação haverá a necessidade de prova de que o ilícito perpetrado apresentou impacto mínimo relevante na arrecadação ou nos gastos eleitorais*” (grifou-se). Segue a explicação (com grifos nossos):

Nesse diapasão, a conduta de captação ou gastos ilícitos de recursos deve **ostentar gravosidade que comprometa seriamente a higidez das normas de arrecadação e dispêndio de recursos, apresentando dimensão que, no contexto da campanha eleitoral, importe um descompasso irreversível na correlação de forças entre os concorrentes ao processo eletivo**. Nesse sentido, o TSE assentou que

5 *Op. cit.*, p. 774.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“para a incidência do art. 30-A da Lei nº 9.504/97, necessário prova da proporcionalidade (relevância jurídica) do ilícito praticado e não da potencialidade do dano em relação ao pleito eleitoral. Nestes termos, a sanção de negativa de outorga de diploma ou de sua cassação (§ 2º do art. 30-A) deve ser proporcional à gravidade da conduta e à lesão perpetrada ao bem jurídico protegido” (RO nº 1.540/PA – j. 28.04.2009).

Na mesma senda, o também já citado Edson de Resende Castro⁶ (novamente, com grifos nossos):

Trata-se de **infração de mera conduta**, não se exigindo potencialidade lesiva, ou gravidade, para afetar a normalidade e a legitimidade das eleições (...), **bastando a constatação de que as normas de arrecadação e gastos de recursos não foram observadas. Mas é preciso verificar se a conduta se reveste de relevância jurídica que justifique a censura da lei.** É que, se o bem jurídico tutelado é a transparência e a moralidade dos atos de campanha, necessário verificar **se o recurso arrecadado ou gasto de forma irregular representa prejuízo para o montante da movimentação financeira, na perspectiva da transparência e da moralidade.** Pode ser que a ausência de recibo eleitoral relativo à cessão gratuita de espaço para a colagem de adesivo em propriedade particular, por ex., seja insignificante na campanha de um candidato às eleições estaduais ou federais. A transparência de sua campanha não será substancialmente afetada por esse fato, quando isolado pela norma. É preciso reconhecer que certas práticas, pela sua pequenez, não se alinham aos objetivos da lei. É o caso, *mutatis mutandis*, do funcionário público que usa o telefone da repartição para uma ligação local de seu interesse privado, que não pode ser visto como de improbidade administrativa, a menos que se pretenda vulgarizar o moralizador instituto; (...)

O Min. Luís Roberto Barroso, no voto proferido no AgR-REspe nº 310-48.2016.6.21.0123/RS, também aborda o tema, esquematizando entendimentos jurisprudenciais e referindo a aplicação do princípio da proporcionalidade em sua dimensão negativa. Traslada-se (com grifos nossos):

No entanto, não é qualquer captação ou gasto ilícito de recursos que enseja a cassação do diploma. Para a procedência da representação, é necessária a **aferição da gravidade da conduta reputada ilegal, que pode ser demonstrada tanto (i) pela relevância jurídica da irregularidade** (REspe nº 1-91, Rel. Min Luiz Fuz, j. em 04.10.2016; REspe nº 11-75/RN, Rel. Min Luiz Fux, j. em 25.05.2017) **quanto (ii) pela**

⁶ *Op. cit.*, p. 516.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato (Respe nº 1-72/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 03.11.2015). **Trata-se aqui, da aplicação do princípio da proporcionalidade, em sua dimensão negativa, relativa à vedação do excesso, que atua como limite às restrições de direitos que se mostrem inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais em sentido estrito.** A drástica sanção de negativa ou cassação do diploma deve guardar uma relação de proporcionalidade com a gravidade da conduta e a lesão aos bens jurídicos tutelados pela norma (RO nº 1.453/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 25.02.2010). Não se exige, porém, potencialidade do dano em relação ao pleito eleitoral (RO nº 1.540/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 28.04.2009).

Especificamente no que tange à **má-fé do candidato**, o precedente citado pelo Min. Luís Roberto Barroso, justamente proveniente do Rio Grande do Sul (REspe n. 1-72/RS), refere que naquele caso os ilícitos analisados não extrapolaram a esfera contábil, pois, em síntese, houve prestação de contas pela via da agremiação partidária em vez de abertura de conta bancária específica da candidatura. Nesse julgamento, ficou dimensionada a questão da má-fé do candidato como um dos critérios para aferição da proporcionalidade necessária para incidência do art. 30-A da Lei 9.504/97. Transcreve-se:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PREFEITO E VICE-PREFEITO. REPRESENTAÇÃO. ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997. CASSAÇÃO DO DIPLOMA. DESPROVIMENTO. 1. A atuação da Justiça Eleitoral deve ocorrer de forma minimalista, tendo em vista a possibilidade de se verificar uma judicialização extremada do processo político eleitoral, levando-se, mediante vias tecnocráticas ou advocatícias, à subversão do processo democrático de escolha de detentores de mandatos eletivos, desrespeitando-se, portanto, a soberania popular, traduzida nos votos obtidos por aquele que foi escolhido pelo povo. 2. O art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, introduzido pela Lei nº 11.300/2006, estabelece: "qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos". O § 2º do referido artigo assim dispõe: "comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado". **A referida norma, introduzida como uma forma de responder ao alegado "caixa dois" ocorrido no denominado processo do "Petrolão", tutela os princípios da moralidade das disputas na perspectiva da lisura das eleições, buscando coibir precipuamente condutas à margem da fiscalização da Justiça Eleitoral, pautadas pela má-fé dos candidatos.** 3. A moldura fática do acórdão regional revela: i) ausência de abertura de conta bancária específica para o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

candidato, ressaltando que a movimentação financeira ocorreu na conta do comitê; ii) realização de contrato de comodato de sala comercial utilizada para a instalação do comitê de campanha antes do prazo permitido por lei; iii) omissão na prestação de contas de doações estimáveis em dinheiro - a utilização de veículos dos candidatos; iv) omissão na prestação de contas de doações estimáveis em dinheiro - produção de um jingle doado por artista da região; v) R\$1.200,00 (mil e duzentos reais) de gastos com material de propaganda ficaram sem registro de pagamento por meio de cheque nominal ou transferência bancária; vi) R\$6.216,01 (seis mil, duzentos e dezesseis reais e um centavo) arrecadados a maior e não declarados na prestação final; vii) gastos de R\$5.898,09 (cinco mil, oitocentos e noventa e oito reais e nove centavos) não contabilizados na prestação de contas final; viii) as despesas de combustíveis e de lubrificantes não foram emitidas para o CNPJ de candidatura, mas para o CPF do candidato. 4. Conquanto as irregularidades tenham repercussão no âmbito da prestação de contas, não ensejam procedência do pedido da representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. Não há no caso concreto a mínima indicação da suposta fonte ilícita dos recursos, como, à guisa de exemplificação, uma das hipóteses elencadas no art. 24 da Lei nº 9.504/1997. Tampouco é possível concluir que se tratava de caixa dois de campanha, pois os valores arrecadados a maior na campanha (R\$6.216,01) estão devidamente comprovados por recibos eleitorais, enquanto as despesas que não constaram na prestação final (R\$5.898,09) também foram demonstradas, o que, longe de revelar algo orquestrado, com evidente má-fé, demonstra uma clara desorganização contábil da campanha, compreensível em municípios de pequeno porte do nosso país. 5. **A tipificação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, à semelhança do abuso de poder, leva "em conta elementos e requisitos diferentes daqueles observados no julgamento das contas" (RO nº 780/SP, rel. Min. Fernando Neves, julgado em 8.6.2004), razão pela qual a representação fundada nesse dispositivo legal exige não apenas ilegalidade na forma de arrecadação e gasto de campanha, mas a ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato, suficiente para macular a necessária lisura do pleito, o que não ficou demonstrado pelo representante nem pelo Tribunal Regional. Precedentes do TSE. 6. Agravo regimental desprovido. Ação Cautelar nº 1363-28/RS prejudicada. (Recurso Especial Eleitoral nº 172, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 25, Data 03/02/2017, Página 119/120)**

Em fecho ao até aqui exposto, trazemos à colação a ementa do julgado do Tribunal Superior Eleitoral do qual foi extraído o trecho do voto do Min. Luís Roberto Barroso, anteriormente transcrito, e que aplica, em caso concreto, os preceitos legais e doutrinários destacados:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Direito Eleitoral. Agravo interno em recurso especial eleitoral. Eleições 2016. **Representação por captação ou gasto ilícito de recursos.** Elevado percentual de dinheiro depositado pelos candidatos nas contas da campanha. Cassação do diploma. Provimento.1. Agravo interno em face de decisão que negou seguimento a recurso especial eleitoral interposto contra acórdão do TRE/RS, que julgou improcedente **representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.**2. No caso, o acórdão regional entendeu que depósito em espécie pelos candidatos a prefeito e vice-prefeito na conta da campanha não caracterizou "caixa dois" e não foi comprovada a ilicitude dos recursos de origem não identificada (RONI).3. A exigência de que as doações acima de R\$1.064,10 sejam realizadas mediante transferência bancária não é meramente formal. Isso porque se busca assegurar a verificação da origem dos recursos que ingressaram na campanha eleitoral. Precedente.4. **O art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 incide sobre a captação ou o gasto de recursos, para fins eleitorais, que se dê em desacordo com as normas legais aplicáveis.**5. A arrecadação de 83,23% das verbas de campanha - correspondentes a R\$ 55.644,91 - por depósito identificado, em afronta à regra acima referida e sem justificativa plausível, não permite verificar a origem do montante. Configura, portanto, captação ilícita de recursos, sujeita à aplicação do art. 30-A, caput e § 2º, da Lei das Eleições.6. **Essa conduta compromete a transparência das contas de campanha, dificultando o rastreamento da origem dos recursos de forma proposital. Não se pode esquecer que grande parte das transações irregulares realizadas no país envolve dinheiro em espécie, pela dificuldade de rastreamento. A vida brasileira está precisando de um choque de senso comum: negócios lícitos não se fazem com a circulação de milhares de reais em dinheiro vivo.**7. **Para a procedência do pedido formulado na representação pelo art. 30-A, é preciso, ainda, aferir a gravidade da conduta reputada ilegal, que pode ser demonstrada tanto pela relevância jurídica da irregularidade quanto pela ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato.** Precedentes. 8. Na hipótese, tem-se que (i) a maioria dos depósitos se deu após o período eleitoral e adveio, em tese, de recursos dos próprios candidatos sem justificativa plausível para descumprimento da regra de transferência entre contas e (ii) o montante ultrapassa 80% do total que ingressou na conta de campanha. Logo, a irregularidade ostenta gravidade e relevância jurídica para justificar a condenação. 9. O aporte de recursos próprios na campanha eleitoral (i) deve cumprir a determinação do art. 18, §1º, da Res.-TSE nº 23.463/2015 e (ii) submete-se aos mesmos requisitos formais das doações realizadas por terceiros.10. Nesses casos, ainda que o candidato comprove sua capacidade econômica, tem uma vantagem ilegítima em relação aos demais competidores que seguem as normas e têm suas campanhas financiadas por recursos rastreáveis. Trata-se de uma quebra patente e grave da paridade de armas, apta a desequilibrar a disputa e, assim, ferir a legitimidade do pleito por ausência de transparência.11. Por fim, **não há que se falar em presunção de má-fé. Como visto, a má-fé é um dos elementos para a aferição da gravidade da conduta ilegal, sendo dispensada sua análise quando verificada a relevância jurídica da irregularidade,** como na hipótese.12. Recurso especial a que se dá provimento, para reformar o acórdão do TRE/RS e determinar a cassação dos diplomas dos recorridos.



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

(Recurso Especial Eleitoral nº 31048, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Relator(a) designado(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 25/08/2020, Página 202)

Por fim, especificamente em relação ao **§ 6º do art. 39 da LE**, importa referir, com apoio em Zílio⁷, que *“não existe a previsão de uma sanção específica para o descumprimento dessa regra”* bem como que *“nem toda a conduta que viole o § 6º do art. 39 da LE é causa suficiente para a procedência de uma ação cível eleitoral”*. De acordo com o citado doutrinador, *“é necessário cotejar o fato concreto que deu causa ao descumprimento dessa regra com os bens jurídicos tutelados pelas respectivas ações eleitorais”*.

II.II.4 – Pressupostos teóricos do abuso de poder 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

7 Op. cit., pp. 769.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

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 Público 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](#))

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, parágrafo único, da LC 64/90.

Especificamente quanto às espécies de abuso de poder, Rodrigo López Zílio pontua que *“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*



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

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 eleitoral.” (Direito eleitoral, 7 ed., JusPodivm, 2020, p. 652).

II.II.5 – Do enquadramento do fato (caso concreto) na premissa teórica: realização de gastos ilícitos. Má-fé na declaração dos gastos de modo genérico (“produto eleitoral 1” em vez de “camisetas”). Circunstâncias do caso concreto indicativas da ausência de gravidade exigida pela regra para incidência da sanção de cassação de o diploma.

No caso, entendemos que o recorrido efetivamente realizou despesas no valor de R\$ 1.395,00 (um mil, trezentos e noventa e cinco reais) em contrariedade à previsão contida no art. 39 § 6º da LE, tratando-se, pois, de gastos ilícitos.

Também entendemos que o recorrente empregou deliberada má-fé ao declarar, na prestação de contas da candidatura à Justiça Eleitoral, referido valor sob a rubrica “produto eleitoral 1” em vez de “camisetas”, objetivando, com isso, evitar fosse descoberta a ilicitude.

Porém, conquanto perfeitamente demonstrada a ilicitude dos gastos e a má-fé do candidato, as circunstâncias do caso concreto indicam que **as condutas não atingiriam um patamar de gravidade suficiente para ensejar a aplicação do art. 30-A da LE e/ou do art. 22, inc. XVI, da LC 64/90.**

Nesse aspecto, destacamos que o valor de R\$ 1.395,00 representa 9,14% do total de recursos arrecadados pelo candidato na campanha (R\$ 15.257,40)⁸.

8 <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/87777/210000765527>



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

Ademais, ainda que genericamente (“produto eleitoral 1”), o gasto foi declarado na prestação de contas, permitindo, com isso, a realização de fiscalização pela Justiça Eleitoral. Não se pode colocar no mesmo patamar de gravidade a ausência de especificação do gasto e a omissão (total) de um gasto. Ambas ostentam ilicitude, mas em graus diversos, e assim devem ser tratadas.

Ao par disso, verifica-se que o número total de camisetas confeccionada, 38 (trinta e oito), é nominalmente baixo e representa 0,02% do total de eleitores que votaram em Palmeira das Missões no pleito de 2020 (18.867 votantes).

Acrescente-se que o fato das camisetas terem sido direcionadas a familiares e amigos próximos (vizinha, pelo que se tem notícia), embora não torne a conduta lícita, é um fator que deve ser considerado na aferição da gravidade, na medida em que desvela o valor que representa para esses eleitores.

A regra do art. 39 § 6º da LE tem, dentre outros objetivos, evitar que o voto seja cooptado mediante a doação de bens que podem configurar alguma vantagem para os eleitores. Tratando-se de familiares e pessoas próximas do candidato, a camiseta ostentando sua imagem não nos parece alcançar um valor significativo ao ponto de ser considerada uma vantagem capaz de viciar seus votos.

Nessa linha, a confecção, distribuição e utilização das camisetas, assim como a veiculação das respectivas imagens nas redes sociais, poderia ser abordada sob o enfoque da propaganda irregular, com eventual ordem de remoção e aplicação de multa, mas não justifica a incidência do art. 30-A ou do art. 22, inc. XIV, da LC 64/90, com a consequente cassação do diploma e declaração de inelegibilidade do representado.

Por essas razões, tem-se que deve ser integralmente mantida a sentença que julgou improcedentes a representação e a AIJE.



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

III – CONCLUSÃO.

Em face do exposto, o Ministério Público Eleitoral opina pelo **conhecimento** e **desprovemento** do recurso.

Porto Alegre, 27 de agosto de 2022.

José Osmar Pumes,
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL.