



**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 0601017-44.2020.6.21.0158

Procedência: PORTO ALEGRE

Assunto: INELEGIBILIDADE - VEREADOR - ELEIÇÃO PROPORCIONAL - ABUSO - DE
PODER ECONÔMICO - DE PODER POLÍTICO/AUTORIDADE - USO INDEVIDO
DE MEIO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Recorrentes: ALEXANDRE WAGNER DA SILVA BOBADRA
MARA SUZANA ANDRADE DE SOUZA
SANDRA MARA RODRIGUES
REGIS ALESSANDRO ROSA DOS SANTOS

Recorridos: OS MESMOS

Relator: DES. GERSON FISCHMANN

PARECER

**RECURSOS ELEITORAIS. AIJE. VEREADOR ELEITO. SENTENÇA
DE CASSAÇÃO DO MANDATO POR TER SIDO BENEFICIADO POR
ABUSO DE PODER ECONÔMICO E USO INDEVIDO DE MEIOS DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL.**

1. EFEITO SUSPENSIVO *OPE LEGIS* DA SENTENÇA CASSATÓRIA,
COM PREFERÊNCIA DE JULGAMENTO DO RECURSO SOBRE OS
DEMAIS PROCESSOS (À EXCEÇÃO DE MS E HC). APRESENTAÇÃO
DE PARECER SOBRE O MÉRITO. PREJUDICADO PEDIDO DE
AFASTAMENTO DO EFEITO SUSPENSIVO.

2. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS RECURSAIS PREENCHIDOS.
RECURSO DO CANDIDATO CASSADO. RAZÕES RECURSAIS
COMPLEMENTARES. NÃO CONHECIMENTO. PRECLUSÃO
CONSUMATIVA. CONHECIMENTO DO RECURSO DO POLO ATIVO E
DA PRIMEIRA PEÇA DE RAZÕES RECURSAIS DO INVESTIGADO.

3. INOCORRÊNCIA DE SENTENÇA *EXTRA PETITA*. PETIÇÃO INICIAL
QUE DESCREVE O AUFERIMENTO DE BENEFÍCIO DECORRENTE
DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO E USO INDEVIDO DE MEIO DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL, ALÉM DO DESCUMPRIMENTO DE
PERCENTUAIS RELATIVOS A GÊNERO E RAÇA NA DISTRIBUIÇÃO
DE RECURSOS DO FEFC E DO TEMPO DE PROPAGANDA
ELEITORAL GRATUITA.

4. PRESSUPOSTOS LEGAIS DO ABUSO DE PODER ECONÔMICO E
DO USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

5. PREMISSAS JURÍDICAS REFERENTES À DISTRIBUIÇÃO, PELOS PARTIDOS POLÍTICOS, DOS RECURSOS PÚBLICOS DO FEFC E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO EM RELAÇÃO ÀS CANDIDATURAS PARA VEREADOR EM 2020. ADPF 5617, CONSULTAS TSE Nº 0600252-18.2018.6.00.0000 E Nº 0600306-47.2019.6.00.0000 E ADPF 738.

6. CONSULTANDO O DIVULGACANDCONTAS DE 2020, APUROU-SE QUE, DENTRO DO GÊNERO FEMININO (16 MULHERES), O PSL LANÇOU 2 CANDIDATAS PARDAS / NEGRAS (12,5%) E 14 CANDIDATAS BRANCAS (87,5%); E DENTRO DO GÊNERO MASCULINO (37 HOMENS), LANÇOU 17 CANDIDATOS PARDOS / NEGROS (45,94%) E 20 CANDIDATOS BRANCOS (54,05%). CABIA AO PARTIDO TER DIRECIONADO 30,19% DOS RECURSOS DO FEFC E DO TEMPO DE TV A CANDIDATAS MULHERES, E, DENTRO DO GÊNERO FEMININO, TER DIRECIONADO 12,5% DOS MESMOS ITENS ESPECIFICAMENTE PARA AS CANDIDATAS PARDAS / NEGRAS. CABIA AO PARTIDO TER DIRECIONADO 69,81% DOS RECURSOS DO FEFC E DO TEMPO DE TV A CANDIDATOS HOMENS; E, DENTRO DO GÊNERO MASCULINO, TER DIRECIONADO 45,94% DOS MESMOS ITENS ESPECIFICAMENTE PARA OS CANDIDATOS PARDOS / NEGROS.

7. O PSL DESTINOU R\$ 650.200,00 DE RECURSOS DO FEFC PARA AS CANDIDATURAS A VEREADOR DO PARTIDO EM PORTO ALEGRE EM 2020. O INVESTIGADO ALEXANDRE BOBADRA RECEBEU, SOZINHO, R\$ 280.000,00. A NEGAÇÃO DA EXPECTATIVA DE REPARTIÇÃO SUBSTANCIAL DOS RECURSOS ENTRE OS CONCORRENTES DA MESMA LEGENDA E O APROVEITAMENTO DA CONDIÇÃO DE LIDERANÇA PARA A ABSORÇÃO DESPROPORCIONAL DE SUBSÍDIOS, EMBORA NÃO AFRONTEM REGRA EXPRESSA, INTENSIFICAM A REPROVABILIDADE DE PRÁTICAS QUE SE DEMONSTREM DESVIANTES. CONFIGURAÇÃO DO ABUSO DE PODER POLÍTICO. SIMILITUDE FÁTICA COM O PRECEDENTE FIRMADO NO RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 0601409-96.2018.6.01.0000, REL. MIN EDSON FACHIN, DJE 04/12/2020.

8. O PSL TEVE 5.700 SEGUNDOS (100%) DE TEMPO DE TV. ALEXANDRE BOBADRA RECEBEU, SOZINHO, 1.770 SEGUNDOS PARA A DIVULGAÇÃO DA SUA CANDIDATURA (31,05% DO TOTAL). APLICAÇÃO DOS MESMOS FUNDAMENTOS DO TÓPICO ANTERIOR PARA SE CONCLUIR PELA CONFIGURAÇÃO DE USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.

9. CASSAÇÃO DO MANDATO, DECLARAÇÃO DE NULIDADE DOS VOTOS E RECÁLCULO DOS QUOCIENTES ELEITORAL E PARTIDÁRIO. CONSEQUÊNCIAS LEGAIS. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 222 E 237 DO CÓDIGO ELEITORAL.

PARECER PELO DESPROVIMENTO DOS RECURSOS, COM A MANUTENÇÃO INTEGRAL DA SENTENÇA.



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

I – RELATÓRIO.

Trata-se de recursos eleitorais interpostos contra a sentença, exarada pelo Juízo da 158ª Zona Eleitoral – Porto Alegre, que, acolhendo parecer ministerial, julgou parcialmente procedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE proposta por Mara Suzane Andrade de Souza, Sandra Mara Rodrigues e Regis Alessandro Rosa dos Santos (na qualidade de candidatos a vereador pelo PSL em Porto Alegre em 2020) em face de ALEXANDRE BOBADRA (na qualidade de Presidente Municipal do PSL e vereador eleito na Capital em 2020), Ruy Santiago Irigaray Júnior (na qualidade de Presidente Estadual do PSL em 2020) e Comissão Provisória Municipal do PSL.

Mais especificamente, o(a) ilustre magistrado(a) *a quo* (ID 45053086):

(i) declarou extinto o processo, sem julgamento de mérito, em relação à Comissão Provisória Municipal do PSL, a qual, pela sua natureza jurídica, não poderia se sujeitar às sanções de cassação do mandato e inelegibilidade em caso de procedência da demanda;

(ii) julgou improcedente a ação em relação a Alexandre Bobadra e Rui Santiago Irigaray Júnior no que concerne à imputação de abuso de poder político ou de autoridade, porque os investigados, na qualidade de dirigentes partidários, não se enquadram no conceito de agente público para os fins do art. 22, *caput*, da LC 64/90;

(iii) julgou improcedente a ação em relação a Rui Santiago Irigaray Júnior. no que concerne à imputação de abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social, por falta de provas de sua concorrência para a prática de tais atos;

(iv) julgou PARCIALMENTE PROCEDENTE a ação em relação a ALEXANDRE BOBADRA, para condená-lo à cassação do diploma de vereador, por ter sido beneficiado pela interferência de poder econômico decorrente da concentração de recursos provenientes do FEFC destinados ao PSL na sua candidatura a vereador em detrimento dos demais correligionários, e por ter sido beneficiado pelo uso indevido dos



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

meios de comunicação social relativo à concentração do tempo de propaganda na televisão na sua candidatura, em detrimento dos demais correligionários.

O(a) decisor(a) *a quo* deixou de declarar a inelegibilidade por oito anos de ALEXANDRE BOBADRA por entender que não restou demonstrada sua responsabilidade pela prática dos atos de abuso, estando comprovado apenas que foi por eles beneficiado.

Em razão do reconhecimento de abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação em favor de candidato eleito do PSL ao pleito proporcional de 2020 em Porto Alegre, a sentença declarou nulos os votos obtidos por ALEXANDRE BOBADRA, determinando o consequente recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.

Os autores e ALEXANDRE BOBADRA opuseram embargos declaratórios (ID 45053096 e ID 45053094), que foram desprovidos. A mesma decisão que desacolheu os aclaratórios também rechaçou o pedido (do polo ativo) de afastamento do efeito suspensivo da sentença de cassação (ID 45053116).

Mara Suzane Andrade de Souza, Sandra Mara Rodrigues e Regis Alessandro Rosa dos Santos interpuseram, então, recurso eleitoral (ID 45053125). Requerem, **(1) preliminarmente e inaudita altera pars**, a execução imediata da sentença, ordenando-se *incontinenti* a cassação do diploma de ALEXANDRE BOBADRA e a diplomação de quem esteja habilitado a exercer o mandato, com fundamento na tutela de evidência (diante da inexistência de dúvida quanto ao direito material) e no risco ao resultado útil do processo (*“visto que o tempo caminha a passos largos para o término do mandato injustamente conquistado”*). Requerem, também **(2) preliminarmente**, a reforma da decisão que determinou o recálculo dos quocientes eleitoral e partidário, a fim de que seja determinada a posse do primeiro suplente do PSL, pois o *“recálculo acaba por penalizar os próprios autores, que também compõem a nominata do partido e que, portanto, têm a justa expectativa de manutenção da votação total obtida pelo PSL-POA*



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

*nas eleições municipais de 2020 e de preservação da única vaga da legenda na Câmara de Vereadores". Finalmente, quanto ao **(3) mérito**, requerem a reforma da sentença para que seja declarada a inelegibilidade por oito anos de ALEXANDRE BOBADRA, pois sua responsabilidade subjetiva pela prática dos atos que importaram em abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social em benefício de sua candidatura *"decorre diretamente de sua condição de presidente da sigla, que nesta condição responde pela distribuição dos recursos do partido na campanha de 2020, a teor do art. 45, § 9º, da Resolução TSE 23.607/2019"*.*

ALEXANDRE BOBADRA ofereceu contrarrazões ao recurso dos autores **(ID 45053130)**. Argumenta que o art. 257, § 2º, do CE confere efeito suspensivo *ope legis* e automático às decisões de primeiro grau de jurisdição que importem em cassação do mandato. Assevera, quanto ao pedido de recálculo dos quocientes eleitoral e partidário, que o verdadeiro interessado na ação é Cláudio Conceição, segundo colocado do PSL na disputa pela vereança em Porto Alegre, o que demonstra que a AIJE tem cunho de perseguição política. Por fim, aduz a inexistência de responsabilização objetiva (assim compreendida aquela decorrente do simples exercício da presidência municipal da sigla partidária), bem como que o conjunto probatório indica a ausência de nexo causal entre a direção partidária e os atos que a sentença reconheceu como de abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social. Nesses termos, requer o desprovemento do recurso interposto pelo polo ativo.

ALEXANDRE BOBADRA também recorreu da sentença. Interpôs três peças recursais (ID 45053119, ID 45053121 e ID 45053123).

Na primeira peça recursal (ID 45053119), registrada no PJE às 23h59 do dia 11.08.2022, o recorrente alega que a sentença é *extra petita*, pois o condenou por ter sido beneficiado por atos de abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social, sendo que os fatos descritos na inicial e dos quais se defendeu são



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

relativos à prática dos referidos atos, o que restou afastado pela sentença. Acrescenta que *“a sentença a quo comete, basicamente, dois equívocos, que merecem reapreciação: (...) 1) fundamenta-se na pressuposição de que, automaticamente, o candidato beneficiário de abuso econômico também é responsabilizado, sem que se necessite de qualquer outra análise; 2) assume que não há nos autos qualquer prova de que o investigado Ruy teria cometido uso indevido dos meios de comunicação social e abuso econômico em benefício do Recorrente, mas, em contradição, condena o Recorrente por ter sido beneficiado desses atos ilícitos”*. Ao final, com trechos sem preenchimento, requer *“Seja julgado provido o presente Recurso Eleitoral, para os fins de se reformar a sentença recorrida, em razão da XXX, assim como XXX, nos termos elencados acima, para fins de julgar procedente a XXX”*.

A segunda peça recursal (ID 45053121), registrada no PJE às 00h07 do dia 12.08.2022, reproduz a mesma peça anterior, porém com os pedidos finais preenchidos. Alega ter havido erro ao tentar carregar o arquivo no dia 11.08, razão pela qual colocou o conteúdo da peça tempestivamente na caixa de digitação. Requer o provimento do recurso eleitoral, *“para os fins de ser reformar a sentença recorrida, em razão de julgamento extra petita, bem como inexistência de ilícito eleitoral praticado”*.

Na terceira peça recursal (ID 45053213), registrada no PJE às 15h17 do dia 12.08.2022, o recorrente sustenta, preliminarmente, a tempestividade do recurso interposto no dia 12.08, em razão de feriado na Justiça Eleitoral no dia anterior. Ainda em sede preliminar, requer *“a concessão de efeito suspensivo ao presente recurso para salvaguardar o exercício do seu direito político”*. No mérito, agrega fundamentos às razões recursais originais. Os acréscimos dizem respeito ao preenchimento de trechos que estavam parcialmente escritos / transcritos, bem como à inserção de subitens. No novel subitem *“Da não configuração do abuso de poder econômico”*, defende que *“a utilização de R\$ 280.000,00, correspondendo a 43,06% do FEFC, não configura emprego desproporcional e excessivo de recursos patrimoniais e que isso não compromete a*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

legitimidade do pleito, uma vez que dentro do teto de gastos e ausente norma de gasto mínimo, e a paridade de armas, visto que a distribuição foi sustentada por critério racional". No também novel subitem *"Da não configuração do uso indevido dos meios de comunicação social"* defende que os partidos têm discricionariedade para distribuir o tempo e o uso dos meios de comunicação social, de modo que a interpretação conferida pela sentença ao art. 51 da Lei nº 9.504/97 é equivocada. Acrescenta que, de acordo com a jurisprudência, a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita é matéria *interna corporis* dos partidos políticos, reservando-se a intervenção judicial apenas quando não é dado nenhum tempo ao candidato, e não, como ocorreu no presente caso, quando os candidatos não ganharam tanto tempo quanto gostariam. Ressalta que todos os candidatos do PSL tiveram inserção no programa eleitoral gratuito. Requer a reforma da sentença para que a AIJE seja julgada improcedente.

Os autores apresentaram contrarrazões ao recurso de ALEXANDRE BOBADRA (ID 45053132). Apontam, preliminarmente, a ocorrência de preclusão consumativa em relação à segunda e à terceira peças de razões recursais. No mérito, limitam-se a apresentar contrafundamentos apenas em relação à primeira, aduzindo que *"não nega a existência dos abusos reconhecidos pelo juiz eleitoral e repete tese não acolhida no direito eleitoral pátrio, qual seja, a de que a cassação do diploma dependeria da demonstração da responsabilidade do representado"*. Considerando essa fundamentação, que avaliam ter pouca probabilidade de sucesso, reiteram o pedido de afastamento do efeito suspensivo da sentença, para o fim de que o diploma de ALEXANDRE BOBADRA seja imediatamente cassado. Quanto à alegação de que a sentença é *extra petita*, aduzem que a defesa deve ser estruturada a partir da descrição dos fatos feita na inicial, a qual demonstrou a responsabilidade do representado pelos abusos, e que o benefício, por si só, é suficiente para ensejar a cassação do mandato. Requerem o não conhecimento da segunda e da terceira peças recursais, diante da preclusão consumativa decorrente da interposição das razões de recurso de ID 45053119; e reiteram os pedidos, deduzidos no seu próprio recurso, de execução



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

imediate da sentença (destituição de ALEXANDRE BOBADRA do mandato de vereador), de afastamento da determinação de recálculo dos quocientes eleitoral e partidário e de declaração de inelegibilidade de ALEXANDRE BOBADRA por oito anos.

Em razão dos recursos de ambas as partes limitarem-se a impugnar apenas parcialmente a sentença, observa-se que os trechos referentes à extinção do processo em relação à Comissão Provisória Municipal do PSL, à improcedência da imputação de abuso de poder político em relação a Alexandre Bobadra e Rui Santiago Irigaray Júnior e à improcedência da imputação de abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social em relação a Rui Santiago Irigaray Júnior transitaram em julgado.

Os autos foram encaminhados a esse e. Tribunal Regional Eleitoral e, na sequência, foi aberta vista a esta Procuradoria Regional Eleitoral, para análise e oferecimento de parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

II.1 – Efeito suspensivo da sentença de cassação.

O polo ativo pretende seja conferida eficácia imediata à sentença de cassação, mediante o afastamento do efeito suspensivo próprio a essa espécie de decisão, com fundamento na tutela de evidência e na redução da utilidade do provimento jurisdicional com o transcorrer do tempo.

Os recursos eleitorais não possuem, em regra, efeito suspensivo. Todavia, este é expressamente previsto para o caso de recurso ordinário interposto contra decisão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo.

Harmonicamente, também é prevista a preferência de tramitação dessa espécie de recurso em relação a todos os demais processos, à exceção dos mandados de segurança e *habeas corpus*.

Confira-se, nesse sentido, o inteiro teor do art. 257 do CE:

Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.

§ 1º A execução de qualquer acórdão será feita imediatamente, através de comunicação por ofício, telegrama, ou, em casos especiais, a critério do presidente do Tribunal, através de cópia do acórdão. ([Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015](#))

§ 2º O recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo. ([Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015](#))

§ 3º O Tribunal dará preferência ao recurso sobre quaisquer outros processos, ressalvados os de *habeas corpus* e de mandado de segurança. ([Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015](#))

Nesse contexto, entendemos que a pretensão de eficácia da sentença resta melhor atendida com a imediata apresentação de parecer de mérito por esta Procuradoria Regional Eleitoral, de modo que a tramitação do processo possa ser encerrada o mais breve possível, com o julgamento do mérito do recurso pelo órgão colegiado. Caso a penalidade de cassação do mandato seja confirmada por essa egrégia Corte, a decisão passa a ter eficácia imediata, independentemente da interposição de outros recursos.

Destarte, resta prejudicada a análise do pedido de afastamento do efeito suspensivo do recurso.



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

II.II – 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 do PJE em primeiro grau, na aba “expedientes”, a decisão que desproveu ambos os embargos declaratórios opostos contra a sentença foi disponibilizada no Diário Eletrônico em 05.08.2022, e a ciência automática para todas as partes foi registrada pelo sistema em 08.08.2022, constando 12.08.2022 como o último dia do prazo para manifestação. A data refere-se à aplicação do tríduo legal previsto pelo art. 258 do CE c/c com a postergação, para o primeiro dia subsequente, do termo *a quo* em feriado judiciário (11.08 – dia do advogado).

Os autores ingressaram com a peça recursal **(ID 45053125)** no dia 12.08.2022, razão pela qual seu recurso é tempestivo e deve ser conhecido.

ALEXANDRE BOBADRA, conforme anteriormente referido, ingressou com três peças de razões recursais. A primeira em 11.08.2022 e as demais em 12.08.2022. Todas dentro do tríduo legal e, portanto, em tese, tempestivas.

A questão que deve ser analisada diz respeito a definir se ocorreu a preclusão consumativa com a interposição da primeira peça ou se, uma vez alinhavadas naquele momento as razões recursais, seria possível a sua complementação por sucessivas peças (como se deu no caso).



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

Conforme Rosa Maria de Andrade Nery e Nelson Nery Júnior¹, *“diz-se consumativa a preclusão, quando a perda da faculdade de praticar o ato processual decorre do fato de já haver ocorrido a oportunidade para tanto, isto é, de o ato já haver sido praticado, e, portanto, não poder tornar a sê-lo”*.

Dela resulta o impulsionamento do processo, com marcha em direção ao seu encerramento, pela impossibilidade de se retomarem fases já passadas ou se repetirem atos já praticados.

Em se tratando de interposição recursal, apresentadas as razões encerra-se a oportunidade da parte recorrer, não lhe sendo mais facultado interpor recurso diverso contra a mesma decisão ou complementar as razões já apresentadas.

Alinhado a essas proposições, esse egrégio Tribunal Regional Eleitoral, ao julgar agravo interno na Prestação de Contas nº 0601971-50.2018.6.21.0000, decidiu, nos termos do voto do relator, por não conhecer petições *“nas quais o agravante, à guisa de complementação das razões recursais, invoca precedentes jurisprudenciais, ataca o parecer técnico sobre as contas e junta novos documentos, reapresentando o pedido de reforma da decisão”*. Na ocasião, conforme ressaltado no voto condutor do acórdão, *“esses sucessivos peticionamentos, realizados após a interposição de recurso e a intimação da pauta de julgamento, causam inequívoco tumulto na tramitação e atraso na análise do feito”*².

No final de 2021, dessa vez na seara eleitoral-criminal, a preclusão consumativa foi debatida no julgamento do Recurso Criminal Eleitoral nº 295-76. Naquele precedente discutiu-se se a oposição de termo recursal e, em seguida, a apresentação de

¹ Código de processo civil comentado. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em JUSBRASIL.

² TRE-RS - PC: 060197150 PORTO ALEGRE - RS, Rel. MIGUEL ANTÔNIO SILVEIRA RAMOS, Data de Julgamento: 05/08/2019, Data de Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Data 09/08/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

razões recursais, tudo dentro do decêndio legal, implicaria ou não em preclusão consumativa, tendo a Corte decidido, por maioria, que não³.

Na ocasião, o parecer apresentado pela PRE sustentou que, no âmbito do processo penal eleitoral, a regra que concentra o recurso criminal em um único ato (afastando a possibilidade de apresentação das razões recursais perante a segunda instância, por exemplo) tem como fundamento a tramitação célere própria a essa justiça especializada. A PRE também argumentou que a divisão do recurso em termo e razões, sendo ambos apresentados dentro do decêndio legal (contado da primeira intimação) não desnaturava a celeridade, razão pela qual as razões deveriam ser conhecidas. Na ocasião, a PRE distinguiu, expressamente, a situação dos autos da hipótese de um segundo recurso interposto pela mesma parte.

A complementação das razões recursais equivale, ao que nos parece, à interposição de mais de um recurso contra a mesma decisão.

No âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, a jurisprudência é recorrente quanto ao não conhecimento de segundo recurso interposto pela mesma parte contra a mesma decisão, ainda que dentro do prazo recursal originário. Exemplificativamente:

3 RECURSO CRIMINAL. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA. ART. 299 DO CÓDIGO ELEITORAL. ART. 1º, CAPUT, DO DECRETO-LEI N. 201/67 C/C ART. 29, CAPUT, DO CÓDIGO PENAL. PRELIMINAR. AFASTADA. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. PEÇA DE INTERPOSIÇÃO DESACOMPANHADA DAS RAZÕES DE RECURSO. IRREGULARIDADE FORMAL. PREJUÍZO INEXISTENTE. ART. 219 DO CÓDIGO ELEITORAL. MÉRITO. (...) 1. Recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra a sentença que, julgando improcedente a denúncia, absolveu os réus, com fundamento na atipicidade das condutas e na insuficiência de provas, nos termos do art. 386, incs. III e VII, do Código de Processo Penal. 2. A mera aplicação do princípio da especialidade para que o apelo não seja conhecido vai de encontro aos princípios do duplo grau de jurisdição, da proporcionalidade e da razoabilidade. Não se desconhece que as normas processuais comuns somente são aplicáveis ao processo-crime eleitoral se houver lacuna na disciplina da matéria, mas é certo também que, no âmbito do processo eleitoral, vige o art. 219 do Código Eleitoral dispondo que, Na aplicação da lei eleitoral o juiz atenderá sempre aos fins e resultados a que ela se dirige, abstando-se de pronunciar nulidades sem demonstração de prejuízo. É possível o conhecimento das razões oferecidas em data posterior à do termo declarando a intenção de recorrer, desde que dentro do prazo de interposição, por ausência de prejuízo, merecendo prevalecer a instrumentalidade das formas em detrimento do formalismo processual. Ainda, após a juntada do termo declarando da intenção de recorrer, o juízo a quo determinou a intimação do órgão ministerial para a apresentação de razões, induzindo a parte a crer que o procedimento estava adequado, configurando o error in procedendo no processamento do recurso no âmbito do primeiro grau e prejudicando o recorrente, levando-o a crer na regularidade da conduta adotada. (...) (TRE-RS - RC: 00002957620166210133 triunfo/RS 29576, Relator: MIGUEL ANTÔNIO SILVEIRA RAMOS, Data de Julgamento: 13/12/2021, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 17)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL INADMITIDO NA ORIGEM. DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP). DEFERIMENTO. SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. QUERELA NULLITATIS. AÇÃO DECLARATÓRIA. NULIDADE. DESCABIMENTO. (...) 1. **A interposição de dois agravos regimentais pela mesma parte contra a mesma decisão impõe o não conhecimento do segundo em razão do princípio da unirrecorribilidade e da preclusão consumativa.** Precedentes. (...) (Agravo de Instrumento nº 133507, Acórdão, Rel. Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, DJE 05/08/2019, Página 132)

ELEIÇÕES 2016. AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. NÃO CABIMENTO. (...) 6. **O segundo agravo regimental interposto pela mesma parte em desfavor da mesma decisão não deve ser conhecido, em razão da incidência da preclusão consumativa.** Precedentes. (...) (Agravo de Instrumento nº 060000773, Acórdão, Rel. Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE 12/09/2018)

ELEIÇÕES 2014. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA. RECEBIMENTO COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DEPUTADO ESTADUAL. INTERPOSIÇÃO DE DOIS RECURSOS ESPECIAIS. PRIMEIRO ESPECIAL SUBSCRITO POR IMAGEM DIGITALIZADA DE ASSINATURA. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO. PRECLUSÃO CONSUMATIVA QUANTO AO SEGUNDO RECURSO. (...) 5. No mais, **o Agravante interpôs dois especiais em datas distintas, motivo pelo qual é de se concluir pela preclusão consumativa em relação ao segundo apelo protocolado.** 6. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento. (Recurso Especial Eleitoral nº 243161, Acórdão, Rel.Min. Luiz Fux, DJE 27/09/2016)

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. ELEIÇÕES 2012. 1. Na Justiça Eleitoral, o prazo para oposição dos embargos de declaração é igual ao prazo para interposição dos recursos, razão pela qual é pacífica a jurisprudência a respeito da desnecessidade de ratificação do recurso especial interposto antes do julgamento dos embargos de declaração opostos pela parte contrária, quando não há alteração do julgado. Precedentes: AgR-AI nº 318-28, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJE de 29.6.2015; e REspe nº 940-27, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 1º.7.2014.2. **O segundo recurso especial interposto pela mesma parte não pode ser conhecido, em razão da preclusão consumativa.** Precedentes. (...) (Recurso Especial Eleitoral nº 69731, Acórdão, Rel. Min. Henrique Neves Da Silva, DJE 06/06/2016)



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

O Tribunal Superior Eleitoral ainda registra **precedente bem específico, vedando a complementação das razões de recurso já interposto:**

ELEIÇÕES 2012. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. REPRESENTAÇÃO. DIVULGAÇÃO DE PESQUISA ELEITORAL SEM PRÉVIO REGISTRO. SÚMULA Nº 182/STJ. INCIDÊNCIA. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE NÃO APONTADAS NAS RAZÕES RECURSAIS. REJEIÇÃO.

1. Em vista da preclusão consumativa, não se admite a complementação posterior das razões de recurso já interposto.

2. Da leitura das razões do embargante, não se extrai a indicação clara das hipóteses do art. 275 do Código Eleitoral, mas apenas alegações genéricas, as quais não apontam com clareza a matéria que se diz omissa, contraditória e obscura, o que conduz ao desprovimento dos embargos.

3. Embargos de declaração rejeitados.

(Agravo de Instrumento nº 48972, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 144, Data 06/08/2014, Página 89)

No presente caso, as três peças de razões recursais de ALEXANDRE BOBADRA foram apresentadas sucessivamente, sem que entre uma e outra tenha havido a adoção de qualquer impulsionamento processual. Não se vislumbra tumulto ou atraso processual sob essa perspectiva.

Nada obstante, entendemos que o instituto da preclusão consumativa se aplica para obstar o conhecimento da segunda e da terceira petições apresentadas por ALEXANDRE BOBADRA (**ID 45053121 e ID 45053213**), por dois motivos: (i) primeiro porque, com a apresentação das primeiras razões recursais, foi fechado o prazo para recurso, de modo que, tecnicamente, não haveria espaço para a parte ingressar com uma segunda e uma terceira peças de razões recursais; (ii) segundo porque o conhecimento de três peças de razões recursais demandaria que o Ministério Público e essa Justiça Eleitoral compusessem, pelo recorrente, a causa de pedir do recurso, juntando os fundamentos e pedidos das três peças, medida que não lhes cabe nem é possível em razão de outros princípios processuais, como o da igualdade entre as partes.



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

Destarte, deve ser conhecida apenas a primeira peça recursal apresentada por ALEXANDRE BOBADRA (qual seja a de ID 45053119).

II.III – Preliminar de mérito – sentença *extra petita* – inocorrência.

ALEXANDRE BOBADRA sustenta que a sentença é *extra petita* porque o condenou por ter sido beneficiado por atos de abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social, sendo que os fatos descritos na inicial e dos quais se defendeu são relativos a ter praticado os referidos atos, o que restou afastado pela sentença.

Não lhe assiste razão.

Nos termos da Súmula TSE nº 62, “*os limites do pedido são demarcados pelos fatos imputados na inicial, dos quais a parte se defende, e não pela capitulação legal atribuída pelo autor*”.

Pelo que se extrai da petição inicial (ID 45052697), o polo ativo descreveu a concentração de recursos financeiros e de propaganda eleitoral gratuita na candidatura a vereador de ALEXANDRE BOBADRA, em 2020, em Porto Alegre, em detrimento das candidaturas dos demais correligionários.

O polo ativo ainda especificou que os fatos foram praticados por ALEXANDRE BOBADRA (na qualidade de presidente municipal do PSL e, concomitantemente, candidato a vereador) e por Ruy Santiago Irigaray Júnior (na qualidade de Presidente Estadual do PSL), em benefício da candidatura do primeiro.



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

A explicitação de que os atos praticados beneficiaram a candidatura de ALEXANDRE BOBADRA figura em diversos trechos da petição inicial, podendo ser mencionados, exemplificativamente, os seguintes (ID 45052697 – grifos nossos):

(i) p. 04 – “busca **o benefício pessoal** em detrimento dos demais colegas de nominata”;

(ii) p. 05 – “houve cálculo deliberadamente pensado para excluir os demais e assim **favorecer exclusivamente o Presidente**”;

(iii) p. 05 – “o que singulariza o agir ilegal do requerido Alexandre é o fato de **favorecer a si mesmo** com uso de recursos públicos que deveriam ser compartilhados com o restante da lista de candidatos”;

(iv) p. 06 – “apossando-se da maior fatia do dinheiro e dos espaços de visibilidade do partido **em seu próprio e exclusivo benefício**”;

(v) p. 11 – “o Presidente Bobadra também foi egoísta e autoritário na distribuição do dinheiro, **absorvendo 100 vezes mais recursos** do que os candidatos menos aquinhoados”;

(vi) p. 11 – “vê-se que a atuação abusiva **foi favorável exclusivamente a si**, e extremamente prejudicial ao partido”;

(vii) p. 13 – “mobilizar poder econômico e espaço de televisão **em seu próprio interesse**, abusando da autoridade presidencial, é atitude que merece a reprimenda da justiça eleitoral, com a cassação do diploma do **candidato infrator e beneficiário** do abuso, Alexandre Bobadra (...)”.

Ademais, a petição inicial expressamente descreve como causa de pedir o descumprimento dos percentuais mínimos de distribuição dos recursos públicos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda eleitoral gratuita na televisão em prejuízo de mulheres e pardos/negros (ID 45052697, p. 12):

O PSL não aplicou os percentuais mínimos de fundo eleitoral e de tempo de televisão em candidatos negros e mulheres, o quanto basta para restar caracterizado o atentado à normalidade e à legitimidade das eleições.



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

A causa de pedir em comento independe da participação direta do beneficiário na prática dos atos, sendo suficiente, por si só, quando comprovada, para determinar a cassação do mandato.

Assim, não procede a alegação de que a sentença teria sido *extra petita*, uma vez que a petição inicial tem como causa de pedir não apenas a prática de atos de abuso de poder mas também o auferimento de benefício com essa prática (independentemente, portanto, do beneficiado ter ou não ter contribuído para a prática dos atos).

Destarte, não há defeito da sentença a ser reconhecido.

II.IV – Mérito recursal.

II.IV.1) Premissas jurídicas do abuso de poder (econômico e midiático).

A Constituição Federal dispõe sobre a necessidade de se proteger a normalidade e a 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:



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

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.

O **abuso de poder**, na esfera eleitoral, caracteriza-se como **conceito jurídico indeterminado**, prescindindo, portanto, de taxatividade ou subsunção.

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*.

De acordo com José Jairo Gomes, *“partindo da ideia de proporcionalidade, contenta-se a lei com a **potencialidade ou o risco de dano** aos bens constitucionalmente protegidos”*, de modo que *“relevante, portanto, é **demonstrar a existência objetiva de fatos denotadores de abuso de poder** (em qualquer de suas modalidades).”⁴*.

Ademais, é possível a penalização do candidato beneficiário do abuso, ainda que não tenha sido ele, pessoalmente, quem praticou os atos abusivos. Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2010. RECURSOS ORDINÁRIOS. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. INELEGIBILIDADE. INCIDÊNCIA. LC Nº 135/2010. 1. Em AIJE foi julgado procedente o pedido para cassar o diploma do primeiro Recorrente e decretar sua inelegibilidade. No período

4 Direito eleitoral, 14ª ed., São Paulo, Atlas, 2018, p. 733, grifos nossos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

de disputa eleitoral, quando apenas era permitida propaganda eleitoral gratuita em rádio e TV, foram concedidas entrevistas pelo candidato e por terceiro em seu benefício e veiculada campanha promovida pela TV Serra Azul. 2. **É desnecessário, em AIJE, atribuir ao réu a prática de uma conduta ilegal, sendo suficiente o mero benefício eleitoral angariado com o ato abusivo** e a demonstração da gravidade da conduta. Precedente. 3. Na compreensão desta Corte fica afastado o pleito de majoração da sanção de inelegibilidade de três para oito anos, considerada decisão do Supremo Tribunal Federal. 4. Recursos desprovidos. (Recurso Ordinário nº 406492, Acórdão, Relator(a) Min. Laurita Vaz, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 31, Data 13/02/2014, Página 97/98)

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÃO 2006. PROCEDÊNCIA. REPRESENTAÇÃO. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. DISTRIBUIÇÃO. SOPÃO. POPULAÇÃO CARENTE. CANDIDATO. REELEIÇÃO. DEPUTADO ESTADUAL. CASSAÇÃO. REGISTRO. DECLARAÇÃO. INELEGIBILIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. - **Em sede de ação de investigação judicial eleitoral, não é necessário atribuir ao réu a prática de uma conduta ilegal, sendo suficiente, para a procedência da ação, o mero benefício eleitoral angariado com o ato abusivo**, assim como a demonstração da provável influência do ilícito no resultado do pleito. Precedentes. - Hipótese em que as provas carreadas para os autos são irrefutáveis, no sentido de que, efetivamente, houve abuso de poder econômico, em prol do recorrente, capaz de influenciar no resultado do pleito. - Recurso a que se nega provimento. (Recurso Ordinário nº 1350, Acórdão, Relator(a) Min. Cesar Asfor Rocha, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 20/04/2007, Página 224)

Especificamente quanto ao **abuso de poder econômico**, Rodrigo López Zilio pontua que este se caracteriza *“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, federação ou coligação, interferindo indevidamente no certame eleitoral**”⁵.*

5 Direito eleitoral, 8ª ed., São Paulo, Editora Juspodivm, 2022, p. 674, grifos nossos.



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

Na mesma linha, José Jairo Gomes⁶ descreve-o da seguinte forma:

(...) a expressão abuso de poder econômico deve ser compreendida como a realização de ações (ativas ou omissivas) que consubstanciem **mau uso** de recurso, estrutura, situação jurídica ou direito patrimoniais **em proveito ou detrimento de candidaturas**. A finalidade do agente é influenciar a formação da vontade política dos cidadãos, condicionando o sentido do voto, e assim, interferir em seus comportamentos quando do exercício do sufrágio. Por terem o propósito de exercer indevida influência no processo eleitoral, as referidas **ações não são razoáveis nem normais à vista do contexto em que ocorrem**, revelando a existência de exorbitância, desdobramento ou excesso no exercício da situação jurídica ou dos respectivos direitos e no emprego de recursos.

Em geral, o abuso de poder econômico baseia-se no **exercício de situação jurídica ou de direito em desconformidade com a função que lhe é reconhecida**. Toda situação jurídica ou direito (pessoal ou real) deve ser exercido ou explorado em consonância com a função jurídico-social que lhe é própria, o que significa dizer que deve realizar uma função útil à vida em sociedade, ao em comum – **do contrário tal exercício não se justifica nem é revestido de legitimidade**. (...)

E os recursos patrimoniais exorbitados tanto podem ser públicos quanto privados: *“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 legitimidade do pleito em benefício de determinada candidatura”* (AgR-REspe nº 105717/TO – j. 22.10.2019 – DJe 13.12.2009).

Quanto ao **abuso de poder de mídia**, oportuno trazer à baila a lição de José Jairo Gomes⁷:

A comunicação na contemporânea sociedade informacional e tecnológica é completamente controlada por um conjunto de canais de comunicação denominado *mass media*, mídia ou meios de comunicação social de massa. O conjunto desses instrumentos compõe o que se denomina indústria cultural, destacando-se entre eles a televisão, o rádio, o cinema, a imprensa (jornais e revistas).

⁶ Direito eleitoral, 16ª ed., São Paulo, Atlas, 2020, p. 734, grifos nossos.

⁷ Direito eleitoral, 16ª ed., São Paulo, Atlas, 2020, pp. 741-743, grifos nossos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A atuação dos *mass media* é muito ampla, e encontra-se na **base da formação da opinião pública**, da cosmovisão, juízo e atitudes das pessoas. Com efeito, transmitem significados, informações e conhecimentos. É por eles que a elite e o poder dominante impõem à coletividade seus valores e visões de mundo, estabelecem e atualizam linguagens, consolidam símbolos, papéis e modelos de comportamento, bem como criam necessidades, medos e angústias.

O poder midiático tem natureza ideológica, pois é relacionado ao conhecimento e ao domínio das construções simbólicas na esfera pública.

Dada sua essencialidade para a experiência social, o uso desse poder torna-se decisivo em disputas político-eleitorais. Afinal, é nos meios de comunicação de massa que a grande maioria dos cidadãos busca conhecimentos e informações, concebendo, então, as convicções políticas que serão externas nas urnas.

(...)

O abuso de poder midiático pode ser compreendido como o desvirtuamento de ações desenvolvidas nos instrumentos de comunicação social, que, desviando-se de suas funções precípuas, passam a atuar ostensiva ou veladamente para influenciar a formação da vontade política dos cidadãos, interferir em seus comportamentos quando do exercício do sufrágio e, pois, determinar o sentido de seus votos em proveito ou detrimento de candidaturas ou partidos políticos.

(...)

Entende a jurisprudência que **o abuso só se configura se houver ‘desequilíbrio de forças decorrente da exposição massiva de um candidato nos meios de comunicação em detrimento de outros**, de modo apto a comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito’, podendo tal desequilíbrio ser causado por ‘exposição excessiva de caráter positivo (favorecimento) ou negativo (desfavorecimento)’ (TSE – REspe n. 97229/MG – DJe 26-8-2019).

Na mesma linha, também destacando a importância da mídia televisiva, Rodrigo López Zilio⁸ pontua o seguinte:

8 Direito eleitoral, 8ª ed, São Paulo, Editora JusPodivm, 2022, pp. 676-677, grifos nossos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A utilização indevida dos meios de comunicação social ocorre sempre que um veículo de comunicação social (v.g., rádio, jornal, televisão) **não observar a legislação de regência**, causando **benefício eleitoral** a determinado candidato, partido ou coligação. É inegável, e cada vez maior, a influência dos meios de comunicação social de massa na sociedade atual, cuja característica principal é a imediatidade da circulação de informação.

(...)

Porque o próprio regime jurídico dos veículos de comunicação social do rádio e da televisão (art. 223, *caput*, da CF) é diverso dos veículos impressos (art. 220, § 6º, da CF), o legislador eleitoral dispensou um tratamento diversificado entre esses meios de comunicação, conferindo uma maior restrição às informações disseminadas por intermédio do rádio e da televisão em comparação com a imprensa escrita.

(...)

Outrossim, *“o uso indevido dos meios de comunicação se configura quando há um desequilíbrio de forças decorrente da exposição massiva de um candidato nos meios de comunicação em detrimento de outros, de modo apto a comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito”* (TSE – rEspe nº 4709-68/RN – j.10.05.2012 – DJe 20.06.2012).

II.IV.2) Premissas jurídicas referentes à distribuição, pelos partidos políticos, dos recursos públicos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão em relação às candidaturas para vereador em 2020.

A Lei nº 9.504/97, por seu art. 10, § 3º, estabeleceu que os partidos devem observar, no lançamento de candidaturas aos pleitos proporcionais (Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador), o percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada gênero.

Na prática, a disposição visou à garantia de percentual mínimo de candidaturas femininas nos pleitos proporcionais.

A partir dessa disposição, passou-se a questionar se a distribuição dos



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

recursos de natureza pública (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita na rádio e na televisão também deveria observar percentual mínimo e máximo por gênero.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617⁹, estabeleceu que a distribuição de recursos provenientes do Fundo Partidário deveria observar os percentuais mínimo e máximo por gênero; bem como que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes fosse alocado na mesma proporção.

Em sequência, o Tribunal Superior Eleitoral, ao responder à Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000¹⁰, determinou a aplicação dessa fórmula também para os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e para a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Ambos entendimentos passaram a vigorar a partir do pleito de 2018.

Consolidada a questão da distribuição de FP, FEFC e tempo de propaganda eleitoral gratuita por gênero, avançou-se para a discussão quanto à distribuição por raça (com fundamento no princípio constitucional da igualdade).

O Tribunal Superior Eleitoral, ao responder à Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000¹¹, fixou que: (1) os recursos públicos do FP e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações;

9 ADI 5617, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018

10 Consulta nº 060025218, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 163, Data 15/08/2018.

11 CONSULTA nº 060030647, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 199, Data 05/10/2020, Página 0.



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

e (2) os recursos públicos do FP e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

A Corte eleitoral ainda determinou que esse entendimento somente teria validade a partir do pleito de 2022.

Paralelamente, foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738¹². Nesta ação, foi deferida medida cautelar, posteriormente referendada pelo plenário da Corte, determinando a aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras nos exatos termos da resposta do TSE à consulta nº 600306-47.2019, ainda nas eleições de 2020.

Oportuno colacionar as diretrizes pormenorizadas pelo Min. Relator, em despacho datado de 24.09.2020:

1. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos - homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero;
2. Ademais, deve-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se as regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados às mulheres;
3. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas.

12 ADPF 738 MC-Ref, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 28-10-2020 PUBLIC 29-10-2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada, apenas, no exame das prestações de contas do diretório nacional, pelo TSE;

4. A aplicação de recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual (i) de candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e (ii) de candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de campanha de cada órgão partidário que tenha feito a doação.

Dessa forma, no pleito de 2020, competia aos partidos políticos, nas candidaturas para vereador:

(1) em relação ao total de candidaturas lançadas, observarem percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada gênero;

(2) em relação aos recursos públicos do FP e do FEFC e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita na rádio e na televisão – (2.1) observarem o percentual mínimo de 30% e máximo de 70% destinados para cada gênero; bem como (2.2) havendo percentual mais elevado do que o mínimo em candidaturas femininas, observarem a alocação de recursos e tempo de rádio e TV na mesma proporção;

(3) em relação aos recursos públicos do FP e do FEFC e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita na rádio e na televisão dentro do gênero feminino, observarem a sua alocação proporcional ao número de candidatas negras e brancas;

(4) em relação aos recursos públicos do FP e FEFC e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita na rádio e na televisão dentro do gênero masculino, observarem a sua alocação proporcional ao número de candidatos negros e brancos.



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

II.IV.3) Moldura fática – distribuição de recursos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita na televisão entre as candidatas e os candidatos a vereador pelo PSL no pleito de 2020.

Nos recursos sob análise encontram-se em discussão tão somente a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC e o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Analisando os autos do processo nº 0600595-69.2020.6.21.0158, correspondente ao Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários do PSL, em Porto Alegre, em 2020, verifica-se que a grei lançou 53 candidaturas ao pleito proporcional, sendo 16 mulheres (30,19%) e 37 homens (69,81%).

Um candidato, Simon Jonathan Wolk (homem branco), renunciou à candidatura. Contudo, como a renúncia ocorreu apenas às vésperas do pleito (petição de renúncia juntada ao RCAND nº 0600637-21.2020.6.21.0158 em 12.11.2020, sendo a data do 1º turno 15.11.2020), entendemos que ele não deve ser excluído dos cálculos percentuais relativos ao cumprimento da cota de gênero.

O número de candidaturas atendeu, portanto, aos percentuais mínimo e máximo de gênero (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97).

Consultando o Divulgacandcontas de 2020, apurou-se que, dentro do gênero feminino (16 mulheres), o PSL de Porto Alegre lançou 2 candidatas pardas / negras (12,5%)¹³ e 14 candidatas brancas (87,5%)¹⁴; e dentro do gênero masculino (37

13 1. Mara Elaine Pinto Amaral e 2. Sandra Mara Rodrigues.

14 1. Angelica Celina Schlottfeldt; 2. Gelsa da Silva Molina; 3. Doris Maria Fogaça Teixeira; 4. Fabiane Kreps Ferreira Martins; 5. Fernanda Missel Ferrari; 6. Leila de Almeida de Souza; 7. Mara Suzana Andrade de Souza; 8. Marcia Maria Silva da Rocha; 9. Julcinea Maria Tauil; 10. Noeli Beatriz Rocha Borges; 11. Priscila Debom Fassel; 12. Simone da Cunha Peixoto; 13. Simone Almeida da Costa Paganini; 14. Tamara Schuler Campello.



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

homens), o PSL lançou 17 candidatos pardos / negros (45,94%)¹⁵ e 20 candidatos brancos (54,05%)¹⁶.

Considerando os precedentes jurisprudenciais descritos no tópico precedente (ADPF 5617, Consultas TSE nº 0600252-18.2018.6.00.0000 e nº 0600306-47.2019.6.00.0000, e ADPF 738), cabia ao PLS ter direcionado 30,19 % dos recursos do FEFC e do tempo de TV a candidatas mulheres, e, dentro do gênero feminino, cabia-lhe ter direcionado 12,5% desses recursos especificamente para as candidatas pardas / negras.

Com base nos mesmos precedentes já mencionados, cabia ao PSL ter direcionado 69,81% dos recursos do FEFC e do tempo de TV a candidatos homens; e, dentro do gênero masculino, cabia ao PSL ter direcionado 45,94% dos mesmos itens especificamente para os candidatos pardos / negros.

II.IV.3.1) Recursos do FEFC.

Analisando os termos da petição inicial, observa-se que o único dado concreto informado pelos autores foi o **valor total de recursos do FEFC (provenientes dos órgãos nacional e estadual do partido) direcionados para as campanhas dos candidatos ao pleito proporcional em Porto Alegre, qual seja: R\$ 650.200,00** (ID 45052697, p. 11). Esse valor não foi objeto de contestação pelo investigado ALEXANDRE BOBADRA.

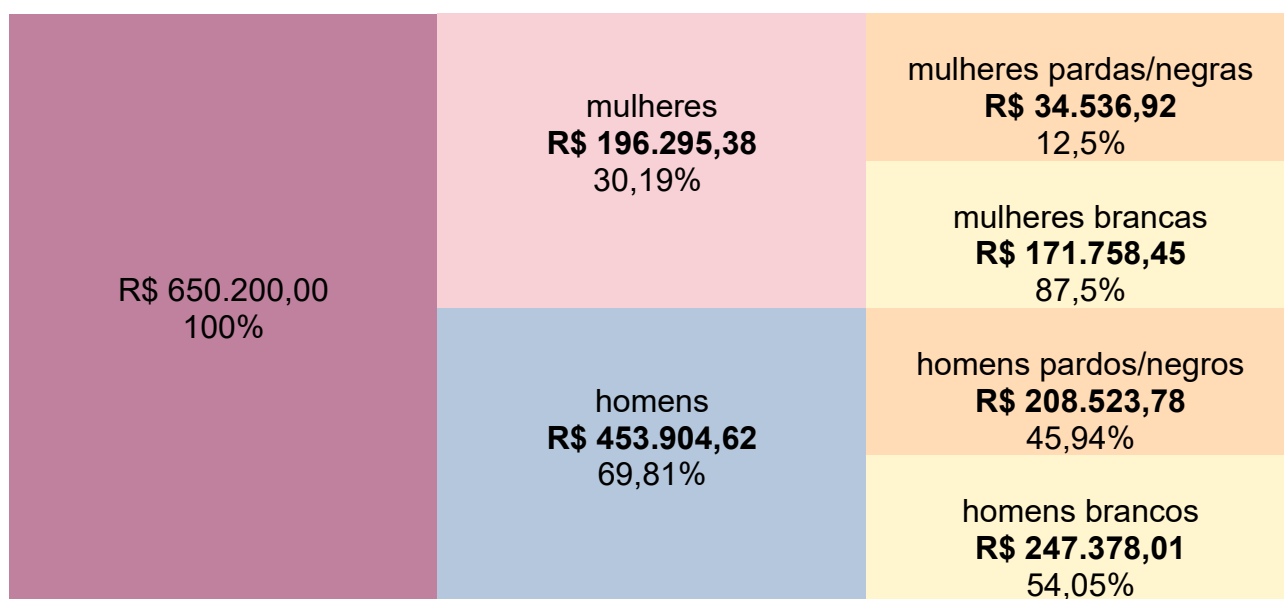
15 1. Adelmo Antonio de Souza; 2. Daniel de Oliveira Cruz; 3. Marcelo Moraes de Carvalho; 4. Cesar Andre Pereira Martins; 5. Jose Claudio Freitas Conceição; 6. Nelson Oliveira da Silva; 7. José Antonio Santos da Silva; 8. Luis Luciano Bueno da Silva; 9. Mario Luis dos Santos; 10. Marcos Carvalho Ferreira; 11. Mauricio de Oliveira Anastacio; 12. Cristiano Maia Soares; 13. Fernando Rodrigues Cantes; 14. Jackson Quadros da Silva; 15. Regis Alessandro Rosa dos Santos; 16. Sady Severo Martins; 17. Cristiano Cruz e Silva.

16 1. Alex Vidal; 2. Alexandre Wagner da Silva Bobadra; 3. Gilberto Sallon Dias; 4. Andre Bittencourt; 5. Cesar Augusto Queiroz Viana; 6. Charles Augusto Franco de Oliveira; 7. Vinicius Montag Luz; 8. Domingos da Rosa Leite; 9. Fabiano da Silva Lemes; 10. Fabio Gaya da Rocha; 11. Jose Cedenir da Silva Pereira; 12. Luis Ailton da Silva; 13. Luis Alberto Negrinho de Oliveira; 14. Mauro Ernani Aguirre; 15. Orion Carvalho Goulart; 16. Marcos Antonio Santos de Oliveira; 17. Flavio Douglas Pelliccioli; 18. Carlos Alexandre Tanski; 19. Simon Jonathan Wolk; 20. Ivanir Maciel Porto.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Considerando o valor total de recursos do FEFC, o recorte de gênero, e, dentro deste, o recorte de raça, a distribuição de recursos do FEFC deveria ter sido feita da seguinte forma:



ALEXANDRE BOBADRA reconheceu ter recebido recursos provenientes do FEFC no valor de R\$ 280.000,00, equivalente a 43,06% do total.

Dessa forma, o investigado recebeu, sozinho, valores superiores aos que deveriam ter sido direcionados para a totalidade das candidaturas de homens brancos que concorreram à vereança pelo PSL em Porto Alegre. Cabe registrar que, conforme se pode verificar no Divulgacandcontas, esse montante de R\$ 280.000,00 representou **94,19%** do total de recursos movimentados na campanha de ALEXANDRA BOBADRA – **97,98%** se considerados apenas os aportes financeiros, uma vez que o candidato empregou recursos próprios no valor de R\$ 5.787,60 e recebeu doação de R\$ 11.471,70 em valores estimáveis. Ou seja, a quase totalidade da sua receita de campanha adveio desse repasse totalmente desproporcional de recursos públicos oriundos do FEFC.



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

Acerca da concentração de recursos públicos em apenas um candidato quando o partido lança diversas candidaturas, oportuna a transcrição da análise feita pelo Ministro Edson Fachin no voto proferido no Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601409-96.2018.6.01.0000:

(...)

Com efeito, depreende-se dos autos a existência de graves violações a regras da contabilidade eleitoral, em especial quanto à aplicação de recursos oriundos dos fundos públicos por parte dos candidatos implicados.

Ficou provado que Manuel Marcos – que além de candidato era Presidente do Diretório Regional do PRB – recebeu do erário o montante de R\$ 850.000,00 (oitocentos e cinquenta mil reais), sendo R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) repassados pela direção nacional de seu partido, e o restante – R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) – repassado pelo órgão estadual que presidia. No contexto de suas finanças, as receitas provenientes dos fundos correspondem a 100% dos valores arrecadados para o enfrentamento da campanha eleitoral.

Por sua vez, Juliana Rodrigues recebeu dos cofres públicos R\$ 587.600,00 (quinhentos e oitenta e sete mil e seiscentos reais), dos quais R\$ 327.600,00 (trezentos e vinte e sete mil e seiscentos reais) vieram do órgão partidário estadual, ao tempo em que os R\$ 260.000,00 (duzentos e sessenta mil reais) restantes foram providenciados pela executiva nacional. O total assinalado representa, dentro de seu orçamento, 97,73% das receitas amealhadas.

Em suma, é incontroverso que ambos os candidatos realizaram campanhas eleitorais totalmente – ou quase totalmente – financiadas com recursos de origem pública.

Se o privilégio assinalado não implica, per se, afronta direta a dispositivos expressos do arcabouço normativo, por outro lado não é dado desconsiderar as suas respectivas implicações de fundo. De fato, é inegável que o mau uso de verbas providas do erário acentua o grau de reprovabilidade das condutas, notadamente porque, no caso, o propósito equalizador da política de prestação positiva concebida pelo Estado resulta cabalmente subvertido.

Ademais, na esteira do que pondera a Procuradoria-Geral Eleitoral, a gravidade das circunstâncias é intensificada, também, pela constatação de que, no pleito em questão, consoante dados constantes do sítio oficial deste Tribunal na internet, as campanhas de Juliana Rodrigues e Manuel



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Marcos canalizaram quase todo o dinheiro aplicado pelo Diretório Estadual do PRB, ainda que a agremiação tivesse levado às urnas outros quinze candidatos.

Dentro desse panorama, ainda que a lógica de concentração das aplicações financeiras possa ser vista como legítima, à luz da autonomia partidária consagrada na Constituição da República, o certo é que a prerrogativa de tomada de decisão pro domo incrementa, no caso, o grau de reprovabilidade atribuído aos eventos. Isso porque, ao fim e ao cabo, Manuel Marcos, como candidato e presidente do partido, apresenta-se, simultaneamente, como decisor e beneficiário das destinações comentadas, ao tempo em que Juliana Rodrigues, sua parceira nos esforços políticos, recebe valores extraordinários por associação, em um evidente exercício de mutualismo prejudicial aos demais concorrentes.

Tendo em consideração que o objetivo do financiamento público de campanhas eleitorais é desativar a capacidade de influência do poder financeiro sobre o eleitorado, compensando as diferenças fáticas existentes entre os distintos competidores eleitorais nesse campo (SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 15), segue-se que a negação da expectativa de repartição substancial e o aproveitamento da condição de liderança para a absorção desproporcional de subsídios, embora não afrontem regra expressa, intensificam a reprovabilidade de práticas que se demonstrem desviantes.

Isso porque a recusa de processos eleitorais desleais e desequilibrados envolve, sob a perspectiva da igualdade de oportunidades, especial atenção quanto a agentes que possam se beneficiar de vantagens financeiras proporcionadas pelo governo ou, como é o caso, pela cúpula dos partidos políticos (ARIAS SOLÍS, Columba. El financiamiento de las campañas. In: IFE – Instituto Federal Electoral. Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos. Ciudad de México: IFE, 2006, p. 135).

II.IV.3.2) Tempo de TV.

Quanto à moldura fática no que concerne à distribuição do tempo de TV entre as candidaturas a vereador pelo PSL em 2020, trazemos à colação a especificação feita pelo membro do Ministério Público com atuação em primeiro grau:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Quanto à tabela ID 104402329, elaborada pela Chefe de Cartório, nela constam dados relativos aos 52 candidatos ao cargo de Vereador pelo PSL nas eleições de 2020 no Município de Porto Alegre, classificados conforme gênero e cor/raça, constatando-se que foram respeitados os percentuais mínimos para as candidaturas femininas (30,76%) e de pessoas negras (36,53%).

Na aludida tabela está totalizado o tempo despendido nas inserções de propaganda eleitoral gratuita dos candidatos e candidatas do PSL ao cargo de Vereador, que foi de 5.700 segundos (100%). O campeão de audibilidade/visibilidade foi o investigado ALEXANDRE, que, nos períodos de 11/10 a 02/11/2020 e de 09/11 a 12/11/2020, utilizou 1.770 segundos para a divulgação da sua candidatura (31,05% do total), tendo conquistado 4.703 votos e a única cadeira do PSL na Câmara Municipal de Porto Alegre.

Como já foi abordado no tópico sobre o abuso do poder econômico, são verificáveis, em prejuízo das candidaturas das mulheres (brancas e negras) e dos homens negros, quatro situações desviantes relativas à aplicação do percentual mínimo de 30%, seja no repasse de recursos do FEFC, seja no tempo de exposição na propaganda eleitoral gratuita, que aqui desperta mais interesse para análise quanto à caracterização da utilização indevida dos meios de comunicação social em favor de candidato.

Uma das situações desviantes no tempo de exposição na propaganda eleitoral gratuita é conferida na *TABELA II – CANDIDATURAS DO GÊNERO FEMININO (MULHERES BRANCAS E NEGRAS/PARDAS)*, onde se examina que as 16 candidatas mulheres (brancas e negras), que perfaziam 30,76% do total de 52 postulantes ao cargo de Vereador pelo PSL no pleito de 2020 e, portanto, deveriam dispor, no mínimo, de 1.753 segundos na propaganda eleitoral gratuita, só puderam utilizar o tempo de 1.680 segundos, o que corresponde a 29,47% do total de 5.700 segundos. Diferença a menor de 73 segundos.

Outra das situações desviantes no tempo de exposição na propaganda eleitoral gratuita é estampada na *TABELA IV – CANDIDATURAS GÊNERO MASCULINO (HOMENS NEGROS)*, onde se lê que aos 17 homens afrodescendentes, que representavam 32,69% do total de 52 candidatos ao cargo de Vereador pelo PSL no pleito de 2020 e, portanto, deveriam dispor, no mínimo, de 1.863 segundos na propaganda eleitoral gratuita, coube o tempo de 1.515 segundos, o que equivale a 26,58% do total de 5.700 segundos. Diferença a menor de 348 segundos.



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

As mesmas premissas adotadas pelo Ministro Edson Fachin no julgamento do Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601409-96.2018.6.01.0000 acerca do FEFC merecem aplicação no que concerne ao tempo de TV.

Com efeito, a excessiva concentração do tempo de TV em um único candidato homem branco, quando a própria agremiação partidária lança diversos outros candidatos e candidatas, brancos, pardos e negros, fere o propósito equalizador da política de prestação positiva concebida pelo Estado.

II.IV.4) Descumprimento dos percentuais de gênero e raça quanto aos recursos do FEFC e ao tempo de propaganda gratuita de TV – consequência – irregularidade de todos os candidatos – cassação do único candidato eleito pelo partido – benefício auferido irregularmente.

O descumprimento dos percentuais de gênero e raça quanto aos recursos do FEFC e ao tempo de propaganda gratuita de TV leva à configuração do abuso de poder econômico.

Como bem apanhado pelo membro do Ministério Público com atuação em primeiro grau de jurisdição:

No caso trazido a juízo, evidenciou-se que ALEXANDRE, na condição de presidente da COMISSÃO PROVISÓRIA MUNICIPAL DO PSL DE PORTO ALEGRE, foi diretamente beneficiado pelo abuso do poder econômico, pois, para alavancar a sua candidatura à Vereança pelo PSL, ele recebeu a vultosa quantia de R\$ 280.000,00, que correspondia a 43% dos R\$ 650.200,00 repassados pelo FEFC (enquanto que a maioria dos candidatos pelo PSL recebeu recursos no teto de R\$ 2.700,00), e pela utilização indevida dos meios de comunicação social, pois foi agraciado com 1.770 segundos do total de 5.700 segundos de inserções na propaganda eleitoral gratuita de 2020, o que, para além de ter causado



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

desequilíbrio às demais candidaturas da sua agremiação, afrontou os enunciados das CONSULTAS TSE n.ºs 0600252-18.2018 e 0600306-47.2019, bem como o acórdão na ADPF-MC n.º 738/DF, que determinaram, já nas eleições de 2020, a aplicação do percentual mínimo de 30% em favor das candidaturas femininas e da raça negra, seja no repasse de recursos do FEFC, seja no tempo de propaganda eleitoral gratuita.

No que tange às consequências, correta a delimitação feita pela sentença, a qual reproduzimos e adotamos como fundamento do presente ponto deste parecer (ID 45053086 – p. 29):

Nesse contexto, a ação de investigação procede em parte, de acordo com as disposições que seguem:

- Primeiramente, a cassação do mandato conferido é consectário tanto do benefício decorrente da utilização indevida dos meios de comunicação social, como do abuso de poder econômico, considerando o benefício auferido, causando desequilíbrio aos demais candidatos de sua agremiação, com base no artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar número 64/90.

Em decorrência da cassação do diploma e do respectivo mandato, em razão do ilícito eleitoral que o beneficiou, os votos obtidos pelo candidato cassado devem ser declarados nulos, recalculando-se, oportunamente, os quocientes eleitoral e partidário.

- A declaração de inelegibilidade, por sua vez, não está em condições de ser acolhida. Com efeito, restou provado que o investigado Alexandre Bobadra foi beneficiado pelo abuso de poder econômico e pela utilização indevida ou excessiva dos meios de comunicação. Contudo, nesse comportamento, não ficou comprovada a autoria da prática abusiva, nem a anuência desse investigado, que são a base fundamental para a declaração de inelegibilidade. Sem prova de que tenha praticado diretamente o ato ilícito, ou com ele anuído, descabida a declaração de inelegibilidade, conforme jurisprudência pacífica do TSE, que exige prova de que o beneficiário tenha, de qualquer forma, participado do ato. Deve ser feita distinção entre o autor da conduta abusiva e o mero beneficiário dela.



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

II.IV.5) Da anulação dos votos. Impossibilidade de cômputo para legenda. Previsão legal expressa.

Os autores da AIJE, em suas razões recursais, pretendem seja afastada a determinação de anulação dos votos obtidos por ALEXANDRE BOBADRA e do consequente recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.

Argumentam que “a anulação desses votos e o seu consequente recálculo acaba por penalizar os próprios autores, que também compõem a nominata do partido e que, portanto, têm a justa expectativa de manutenção da votação total obtida pelo PSL-POA nas eleições municipais de 2020 e de preservação da única vaga da legenda na Câmara de Vereadores”.

A pretensão não comporta acolhimento em razão do disposto nos artigos 222 e 237 do Código Eleitoral, que impõem a anulação dos votos obtidos em decorrência da prática de abuso de poder econômico.

Art. 222. É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei.

Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

§ 1º O eleitor é parte legítima para denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade, e a nenhum servidor público, inclusive de autarquia, de entidade paraestatal e de sociedade de economia mista, será lícito negar ou retardar ato de ofício tendente a esse fim.

§ 2º Qualquer eleitor ou partido político poderá se dirigir ao corregedor-geral ou regional, relatando fatos e indicando provas, e pedir abertura de investigação para apurar uso indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político.

§ 3º O corregedor, verificada a seriedade da denúncia procederá ou mandará proceder a investigações, regendo-se estas, no que lhes for aplicável, pela Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952.



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

Nesse ponto, colhe-se da lição de Rodrigo López Zilio¹⁷ o seguinte:

A nulidade dos votos é efeito reflexo ou anexo da sentença de procedência da AIJE, na forma preconizada pelos artigos 222 e 237 do CE. O TSE firmou entendimento que “cassado o registro ou diploma do candidato eleito sob o sistema proporcional, em razão da prática das condutas descritas nos arts. 222 e 237 do Código Eleitoral, devem ser considerados nulos, para todos os fins, os votos a ele atribuídos, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 175, § 4º, do mesmo diploma legal” (ROEI nº 060390065/BA – j. 13.10.2020 – DJe 26.11.2020).

Ou seja, no caso não se aplica a previsão do art. 175, § 4º, do CE, que manda contar para o partido os votos dados ao candidato cuja decisão de inelegibilidade ou cancelamento de registro tenha sido proferida após as eleições. A procedência da AIJE em razão do reconhecimento da prática de atos abusivos com repercussão no pleito tem como consequência a nulidade da votação ilicitamente obtida, por expressa previsão legal.

Destarte, deve ser mantida a sentença no ponto.

II.IV.6) Da responsabilidade pessoal do candidato pelo recebimento de recursos do FEFC e pela distribuição do tempo de propaganda gratuita de TV com inobservância aos percentuais de gênero e raça. Presidência do órgão partidário municipal. Possibilidade de ingerência. Indícios de direcionamento. Ausência de grau de certeza suficiente para ensejar a declaração de inelegibilidade do representado por oito anos. Manutenção da sentença.

Os autores da AIJE, em suas razões recursais, pretendem seja reconhecida a responsabilidade subjetiva de ALEXANDRE BOBADRA em relação ao recebimento de

17 Direito eleitoral, 8ª ed., São Paulo, Editora JusPodivm, 2022, p. 705.



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

recursos do FEFC e pela distribuição do tempo de propaganda gratuita de TV sem observância aos percentuais de gênero e raça.

Argumentam que a responsabilidade subjetiva do investigado decorreria diretamente do fato de ser ele o Presidente municipal da sigla, devendo nessa condição responder pela distribuição dos recursos do partido na campanha 2020, a teor do art. 45, § 9º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, *in verbis*:

§ 9º A(O) presidente, a tesoureira ou o tesoureiro do partido político e a(o) profissional habilitada(o) em contabilidade são responsáveis pela veracidade das informações relativas à prestação de contas do partido.

A afirmação é em parte verdadeira. Na condição de Presidente municipal do PSL, ALEXANDRE BOBADRA tinha efetivamente certa parcela de ingerência tanto sobre a distribuição dos recursos do FEFC quanto sobre a distribuição do tempo de propaganda gratuita na TV.

Contudo, para que possa ser considerado mais que beneficiário dos atos de abuso de poder econômico e do uso indevido dos meios de comunicação social, cabia aos demandantes demonstrar sua atuação direta e específica nas situações versadas nos autos, ônus que entendemos não ter sido cumprido.

Especificamente no que tange à distribuição dos recursos provenientes do FEFC, trazemos à colação trecho da sentença que, transcrevendo o parecer ministerial apresentado em primeiro grau, tratou da matéria de forma adequada:

No caso, as candidatas mulheres representaram 30,19% dos candidatos do partido, mas receberam a importância de R\$139.200,00, equivalente a 21,41% do total do FEFC, o que representa 8,78% a menos, em números redondos. Já para os homens negros, cujo número representou 35,85% dos candidatos do partido, foi destinada a importância de R\$195.700,00 do total de R\$650.200,00, quando, proporcionalmente, o montante deveria



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

equivaler ao mesmo percentual, ou seja, 5,75% a mais. As mulheres negras representaram, sozinhas, 12,50% do total de candidatos, mas a distribuição em seu favor foi de apenas 3,74%, com uma diferença a menor de 8,76%.

Embora menos expressiva do que a diferença referente à distribuição entre candidatos nominais, essa distribuição desfavoreceu parte dos concorrentes, inclusive os autores, enquanto se reconhece que o investigado, sozinho, obteve benefício na ordem de 43,06% do percentual do FEFC.

Esse benefício, como mencionado, desprestigiou os princípios da isonomia, da proporcionalidade, como regra estabelecida no art. 51, inciso I, da Lei n. 9.504/1997.

A esse respeito, com a necessária vênia, oportuna a transcrição de parte do parecer ministerial, utilizado com base na jurisprudência do STF que admite a compatibilidade da fundamentação por remissão com o disposto no artigo 93, IX, da Carta da República (AI 734.689-Ag-DF, Rel. Min. Celso de Mello):

(...)

No âmbito do PSL, os critérios para a distribuição do FEFC foram definidos pela RESOLUÇÃO INTERNA CEN 001/2020, que *“Estabelece normas e critérios para distribuição dos recursos financeiros do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) do Partido Social Liberal nas eleições de 2020”* (ora juntada), tendo sido estatuído, no seu art. 1.º, § 4.º, que a COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL do PSL deveria efetuar os repasses do FEFC diretamente às suas candidaturas femininas em todo o território nacional.

Nesse sentido:

Art. 1.º - O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) destinado ao Partido Social Liberal, nos termos da Lei 9.504/97, será distribuído dentro dos seguintes critérios:

§ 4.º - os valores reservados ao custeio das campanhas das candidaturas femininas, decorrentes da incidência do percentual de 30% nos incisos I e II, serão distribuídos pela Comissão Executiva Nacional diretamente às candidatas do partido ou da coligação para fins de controle da aplicação efetiva dos recursos, determinada pela legislação.

Significa dizer que RUY e ALEXANDRE não tiveram, em tese, nenhuma responsabilidade direta no efetivo repasse de recursos do FEFC às candidaturas femininas, pois quem o fez foi a COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL do PSL (art. 1.º, § 4.º, supra).

Mas, se a COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL do PSL repassou diretamente recursos do FEFC às candidatas mulheres, só o fez após ter recebido o requerimento previsto no art. 1.º, § 5.º, da RESOLUÇÃO INTERNA CEN 001/2020, formulado pelo presidente estadual do PSL, em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

conjunto com a presidente ou a representante legal do PSL Mulher, no qual foram previamente informados, para fins de repasses pecuniários, os nomes das candidatas, os números de CNPJ de suas campanhas, os números das contas correntes do FEFC e os respectivos valores.

Nesse sentido:

Art. 1.º - O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) destinado ao Partido Social Liberal, nos termos da Lei 9.504/97, será distribuído dentro dos seguintes critérios:

§ 5.º - o órgão partidário estadual deve formular requerimento para a Comissão Executiva Nacional, assinado por seu Presidente em conjunto com a Presidente ou a representante legal do PSL Mulher, indicando as candidatas, CNPJ de campanha, número da conta corrente do FEFC e os respectivos valores.

Conforme se lê na grade anexa, denominada HEG RBSTV e FEFC PSL POA 2020, obtida no endereço informado no ID 97212763, os repasses de recursos do FEFC às candidatas mulheres do PSL ocorreram nos dias 21/10, 22/10 e 12/11/2020. Logo, tais valores foram repassados durante a gestão do investigado RUY à frente do órgão provisório estadual do PSL (a partir de 06/10/2020, conforme ID 63476311, página 01), mas não se sabe se o requerimento à COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL foi assinado por ele ou por quem o precedeu na presidência da executiva estadual. Os autores não esclareceram isso, tampouco juntaram cópia de tal requerimento.

Ao par disso, no que tange à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita na TV, não encontramos na narrativa fática da peça inicial a especificação dos fatos que os recorrentes pretendem atribuir a ALEXANDRE BOBADRA. Nem a comprovação de que a decisão competia exclusivamente a ele à margem da atuação dos demais integrantes da comissão executiva, dos demais candidatos e dos demais correligionários.

O exercício da Presidência é um forte indício de que ALEXANDRE BOBADRA tinha ingerência sobre o tema, mas desacompanhado de elementos concretos de sua atuação com vistas a obter benefício próprio, não confere segurança suficiente para ensejar a grave sanção de inelegibilidade pelo prazo de oito anos.



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

Destarte, no ponto, tem-se que deve ser igualmente mantida a sentença.

III – CONCLUSÃO.

Em face do exposto, o Ministério Público Eleitoral opina:

(i) preliminarmente – (i.i) pelo conhecimento do recurso interposto pelo polo ativo; (i.ii) pelo conhecimento do primeiro recurso interposto por ALEXANDRE BOBADRA; (i.iii) pelo não conhecimento do segundo e do terceiro recursos interpostos por ALEXANDRE BOBADRA (razões complementares);

(ii) no mérito, pelo desprovimento dos recursos, a fim de que seja integralmente mantida a sentença.

Porto Alegre, 13 de novembro de 2022.

José Osmar Pumes,
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL.