



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Recurso Eleitoral n. 0600131-22.2022.6.21.0143

Procedência: CACHOEIRINHA- RS (JUÍZO DA 0143^a ZONA ELEITORAL – CACHOEIRINHA - RS)

Assunto: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – CARGO – PREFEITO – VICE-PREFEITO – ABUSO DE PODER POLÍTICO / ECONÔMICO – CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO

Recorrente: A Esperança vai mudar Cachoeirinha Federação BRASIL DA ESPERANÇA - FE BRASIL(PT/PC do B/PV) / Federação PSOL REDE(PSOL/REDE) (RECORRENTE)
ELEICAO SUPLEMENTAR DAVID ALMANSA BERNARDO PREFEITO

Recorridos: ELEICAO SUPLEMENTAR CRISTIAN WASEM ROSA PREFEITO COLIGAÇÃO CACHOEIRINHA UM NOVO TEMPO (MDB, PP, PDT, REPUBLICANOS E AVANTE) (RECORRIDA)
JOAO PAULO MARTINS

Relator: DES. VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK

PARECER

RECURSO ELEITORAL. AIJE. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONDUTA VEDADA. MÉRITO. ARMAZENAMENTO DE MATERIAL DE CAMPANHA EM UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE. IDENTIFICAÇÃO DE TRÊS BANDEIRAS SOBRE UMA MESA NO INTERIOR DE UMA SALA. CIRCUNSTÂNCIAS QUE NÃO PERMITEM AFIRMAR A OCORRÊNCIA DE ARMAZENAMENTO DE MATERIAL DE CAMPANHA. AUSÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO DE UMA FUNÇÃO LOGÍSTICA DO PRÉDIO MUNICIPAL EM PROL DA CAMPANHA ELEITORAL. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DE FATOS APTOS A CARACTERIZAR ABUSO DE PODER POLÍTICO OU DE CONDUTA VEDADA. **PARECER PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

I – RELATÓRIO.

Trata-se de recurso interposto por Federação BRASIL DA ESPERANÇA - FE BRASIL(PT/PC do B/PV) / Federação PSOL REDE(PSOL/REDE) contra sentença (ID 44932485) exarada pelo Juízo da 0143^a Zona Eleitoral de Cachoeirinha/RS, que indeferiu e julgou extinta Ação de Investigação Judicial Eleitoral ajuizada em face de CRISTIAN WASEN ROSA, de JOÃO PAULO MARTINS e da COLIGAÇÃO CACHOEIRINHA UM NOVO TEMPO (MDB, PP, PDT, REPUBLICANOS E AVANTE), candidatos a Prefeito, Vice-Prefeito (eleitos) nas eleições suplementares de 2022 no Município de Cachoeirinha/RS, em razão de alegado abuso de poder político/prática de conduta vedada.

A sentença indeferiu a inicial, de plano, pois não “há efetivamente a comprovação da autoria” dos fatos descritos, os quais carecem de “potencialidade lesiva, dessas meras ações citadas, em influenciar decisivamente no resultado do pleito suplementar eleitoral de Cachoeirinha de 2022.”

Em suas razões recursais (ID 44932510), os investigantes sustentam que a ação deveria ter continuidade, sendo prematura a decisão de sua extinção, pois caracterizada a prática de conduta vedada, caracterizada pela utilização de prédio pertencente ao poder público em prol da candidatura. Sustenta que o fato constitui “evidente abuso do poder econômico, abuso do poder político, uso da máquina pública entre outras ilegalidades.”

Com contrarrazões (ID 45341670), vieram os autos a esta Procuradoria para análise e parecer.

É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II – FUNDAMENTAÇÃO.

II.I – Pressupostos de admissibilidade recursal.

No que se refere aos pressupostos de admissibilidade recursal, restam presentes todos os requisitos, quais sejam: tempestividade, cabimento, interesse e legitimidade para recorrer, inexistência de fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer, e regularidade formal.

Em relação à tempestividade, a intimação da sentença foi realizada mediante publicação no DJe em 03.11.2022, sendo que o recurso foi interposto em 01.11.2022, logo após a disponibilização da intimação, que ocorreu em 31.11.2022. Assim, o recurso observou o tríduo legal previsto no art. 258 do Código Eleitoral.

Logo, o recurso deve ser conhecido.

II.II – Mérito Recursal.

II.II.I – Introdução.

Cuida-se, na origem, de Ação de Investigação Judicial Eleitoral em que imputada aos demandados, em síntese, a prática de abuso de poder político e econômico e de conduta vedada.

A Constituição da República 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 de seu art. 14, assim redigido:

Art. 14. [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

[...]

§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 dispõem os artigos 19 e 22 da Lei Complementar nº 64/90:

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

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

(...)

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Pùblico Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

De ver-se que a interpretação de tais dispositivos legais, no que concerne à definição das hipóteses de cabimento da AIJE (abuso de poder político ou de autoridade, abuso de poder econômico e utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social), não se perfaz com a busca do sentido meramente formal da norma sob comento, de caráter adjetivo ou processual (acessório), em detrimento ao exame de eventual violação de direito material (principal).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Assim, a interpretação das regras previstas na Lei das Inelegibilidades e na legislação infraconstitucional deve estar em consonância com a diretriz traçada pela Constituição da República, firme no sentido de que a concretização da soberania popular se dá por meio do sufrágio universal (art.14, *caput*), da preservação da normalidade e da legitimidade do pleito (art. 14, § 9º), assim como da possibilidade de cassação dos mandatos obtidos em razão de abuso do poder econômico, fraude ou corrupção (art. 14, § 10).

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

Segundo a doutrina de Rodrigo López Zilio (grifamos):

Caracteriza-se o abuso de poder econômico, na esfera eleitoral, quando o uso de parcela do poder financeiro é utilizada indevidamente, com o intuito de obter vantagem, ainda que indireta ou reflexa, na disputa do pleito. Vale dizer, abuso de poder econômico consiste no emprego de recursos financeiros em espécie ou que tenham mensuração econômica para beneficiar determinado candidato, partido ou coligação, interferindo indevidamente no certame. Pode-se configurar o abuso de poder econômico, exemplificativamente, no caso de descumprimento das normas que disciplinam as regras de arrecadação e prestação de contas na campanha eleitoral (...) O TSE tem entendido que “*o abuso de poder econômico ocorre pelo uso exorbitante de recursos patrimoniais, sejam eles públicos ou privados, de forma a comprometer a isonomia da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito em benefício de determinada candidatura*” (AgRg-Respe nº 105717/TO – j. 22.10.2019)¹

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Já o abuso de poder político ou de autoridade é assim descrito pelo mesmo autor²:

Abuso de poder de autoridade é todo ato emanado de pessoa que exerce cargo, emprego ou função que excede aos limites da legalidade ou de competência. O ato de abuso de poder de autoridade pressupõe o exercício de parcela de poder, não podendo se cogitar da incidência desta espécie de abuso quando o ato é praticado por pessoa desvinculada da administração pública (*lato sensu*). Na esfera eleitoral, o abuso de poder de autoridade indica a prática de um ato, cometido por pessoa vinculada à administração pública, mediante desvio de finalidade e com o objetivo de causar interferência no processo eleitoral. O exemplo mais evidenciado de abuso de poder de autoridade se encontra nas condutas vedadas previstas nos artigos 73 a 77 da LE. (...) Para o TSE, “*o abuso de poder político, de que trata o art. 22, caput, da LC 64/90, configura-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros*” (RO nº 172365/DF – j. 07.12.2017). Da mesma sorte, ainda, “*o abuso de poder político decorre da utilização da estrutura da administração pública em benefício de determinada candidatura, ou, ainda, como forma de prejudicar adversário*” (TSE – RO nº 763425/RJ – j. 09.04.2019). (sublinhamos)

Ainda, segundo a lição de José Jairo Gomes³:

No Direito Eleitoral, por abuso de poder comprehende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídico-social com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em processo eleitoral. Isso ocorre seja em razão do cerceamento de eleitores em sua fundamental liberdade política, seja em razão da manipulação de suas consciências políticas ou indução de suas escolhas em direção a determinado candidato ou partido político.

(...)

Para caracterizar o abuso de poder é preciso que ocorram ações (ativas ou omissivas) em desconformidade com o Direito (que, frise-se, não se limita à lei positiva), podendo ou não haver desnaturalamento dos institutos jurídicos envolvidos. No mais das vezes, há a realização de ações ilícitas ou anormais com vistas a manipular ou condicionar o voto ou, ainda, influenciar os cidadãos em determinada direção.

Note-se que o conceito jurídico de abuso de poder é indeterminado, fluido e aberto, por isso ele pode adaptar-se a diversas situações

2 Op. cit., p. 653.

3 Gomes, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2020, p. 729.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

concretas. Assim, somente as peculiaridades do caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se este ou aquele evento configura ou não abuso de poder.

Cumpre salientar que, conforme a redação atual do inc. XVI do art. 22 da Lei Complementar nº 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.*

É dizer, as circunstâncias possuirão gravidade suficiente para configurar o ato abusivo se as condutas praticadas importarem em prejuízo à normalidade e legitimidade do pleito, bem jurídico tutelado conforme se extrai do § 9º do art. 14 da CF/88 e do art. 19, parágrafo único, da LC nº 64/90.

Por sua vez, o artigo 73 da Lei nº 9.504/97 proíbe aos agentes públicos, servidores ou não, a prática de determinadas condutas, consideradas como tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

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

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

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

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

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

Conforme lição de Rodrigo López Zilio⁴, “a prática de um ato previsto como conduta vedada, de per si e em regra – salvo fato substancialmente irrelevante – é suficiente para a procedência da representação com base no art. 73 da LE, devendo o juízo de proporcionalidade ser aferido, no caso concreto, para a aplicação das sanções previstas pelo legislador (cassação do registro ou do diploma, multa, suspensão da conduta, supressão dos recursos do fundo partidário).”

Com efeito, da leitura do art. 73 da Lei das Eleições, inserido no título Das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, extrai-se que o legislador estabeleceu presunção *juris et de jure* de que as práticas ali descritas (espécies do gênero abuso de poder), em razão de sua reconhecida gravidade, contaminam o processo eleitoral, porque tendentes a afetar a igualdade dos candidatos, não cabendo ao intérprete exigir outros requisitos, de forma a reduzir a incidência da norma, sob pena de esvaziar-se a *mens legis* do dispositivo.

Como bem assinala Luiz Carlos dos Santos Gonçalves⁵, “a vantagem

4 *Op. cit.*, p. 706.

5 Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2012. p. 205



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

do critério objetivo é que ele, a uma, protege a probidade administrativa e a lisura do pleito eleitoral e, a duas, oferece critério objetivo de verificação da conduta vedada, sem necessidade de mensurar, a cada vez, em que medida o comportamento pôde influir no pleito.” Ao não se permitir a subjetividade, protege-se a igualdade dos candidatos na corrida eleitoral, bem como se reprime o uso deturpado da máquina pública, pois são grandes os riscos da apreciação subjetiva, notadamente nos calores das campanhas eleitorais.

Assentadas tais premissas, passa-se, nos tópicos seguintes, ao exame da matéria controversa.

II.II.II – Do abuso do poder político e econômico e da conduta vedada: armazenamento de material de propaganda.

A inicial sustenta que o “atual prefeito em exercício e Candidato, (...), está utilizando a máquina pública em benefício a sua candidatura, qual seja, utilizando as dependências da administração pública para armazenar material de campanha”, conclusão amparada na apresentação de fotos indicando a presença de três bandeiras da campanha eleitoral, encontradas dentro de uma Unidade Básica de Saúde, demonstrando a sua utilização como local de armazenamento de material de campanha. Diante da informação, representantes dos partidos recorrentes compareceram ao local e gravaram vídeos, nos quais é possível verificar que três bandeiras foram localizadas em uma sala, no interior da UBS.

Diante dos fatos que foram objetivamente descritos na inicial, não é possível vislumbrar a prática de abuso de poder político. Embora os autores da inicial afirmem que estaria ocorrendo o armazenamento de material de campanha em prédio da administração municipal, o que é evidentemente um ilícito eleitoral, as circunstâncias do caso trazem dúvidas razoáveis acerca desta ocorrência.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Foram encontradas três bandeiras da campanha eleitoral dos recorridos sobre uma mesa, sendo que o titular da chapa eleitoral ocupa o cargo de Prefeito de Cachoeirinha-RS.

A pequena quantidade de bandeiras encontradas, apenas três, e o local em que estavam não permitem concluir que o material estava sendo armazenado na Unidade Básica de Saúde, pois as bandeiras podem ter sido deixadas no local por algum simpatizante descuidado ou por algum adversário político com má-fé. É pouco razoável pensar que a campanha eleitoral fosse utilizar a mesa de uma UBS, dentro de uma sala de acesso relativamente fácil aos servidores e à população que circula no local, para estocar material de campanha, no caso três bandeiras.

A ilicitude da utilização de um prédio municipal em prol da candidatura do chefe do poder executivo é patente e, naturalmente, é esperado maior cuidado dos envolvidos em conduta de tal gravidade. Ademais, somente se poderia cogitar do armazenamento do material de campanha, caso houvesse quantidade relevante de bandeiras, o que justificaria a utilização do prédio público em alguma função logística para a campanha.

Tampouco se deve falar em prática de conduta vedada, pois a sua caracterização exige um mínimo de lesão ao bem jurídico protegido. De acordo com a doutrina, o que “se impõe para a perfeição da conduta vedada é que, além de ser típico e subsumir-se a seu respectivo conceito legal, o evento considerado tenha aptidão para lesionar o bem jurídico protegido, no caso, a *igualdade na disputa*, e não propriamente a eleição como um todo ou seus resultados. Assim, não chega a configurar o ilícito em tela hipóteses cerebrinas de lesão, bem como condutas irrelevantes ou inócuas relativamente ao ferimento do bem jurídico salvaguardado.”⁶

6 Gomes, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2020, p. 778.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ou seja, o acondicionamento de quantidade tão inexpressiva de material de campanha no interior da UBS, ausentes outros elementos indicativos de se tratar uma conduta com maior expressividade, não se caracteriza como conduta vedada.

Tendo em vista que a inicial se limita a narrar o “armazenamento” de três bandeiras na UBS e sendo certo que os limites do pedido são delimitados pelos fatos imputados na inicial, não há como sustentar a ocorrência de abuso de poder político ou de conduta vedada pelos recorridos, razão pela qual deve ser mantida a sentença.

Portanto, não há razões para reforma da sentença.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Ministério Público Eleitoral pelo **conhecimento** e, no mérito, **desprovimento** do recurso.

Porto Alegre, 03 de maio de 2023.

Lafayette Josué Petter,
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL AUXILIAR.