



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Recurso Eleitoral n. 0600601-03.2020.6.21.0053

Procedência: SOBRADINHO - RS (JUÍZO DA 0053ª ZONA ELEITORAL – SOBRADINHO - RS)

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

Recorrentes: ARMANDO MAYERHOFER
IVAN SOLISMAR TREVISAN
LUIZ AFFONSO TREVISAN

Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Relatora: DESA. VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK

PARECER

RECURSO ELEITORAL. AIJE. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONDUITA VEDADA. **PRELIMINARES.** LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. AGENTE EXECUTOR. AUSÊNCIA DE IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. DESNECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO À LIDE. JURISPRUDÊNCIA DO TSE. SENTENÇA *EXTRA PETITA*. DESISTÊNCIA DA AÇÃO PELA COLIGAÇÃO AUTORA. ASSUNÇÃO DO POLO ATIVO PELO MPE. REITERAÇÃO DOS PEDIDOS DA INICIAL. PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA. SÚMULA TSE Nº 62. DIREITO PÚBLICO. DIREITO ELEITORAL SANCIONADOR. INTERESSES INDISPONÍVEIS. LIMITAÇÃO DA SENTENÇA AOS FATOS NARRADOS. **MÉRITO.** DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BRITA NO PERÍODO ELEITORAL. AÇÕES REALIZADAS EM DISSONÂNCIA COM OS REQUISITOS E CONDICIONANTES LEGAIS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE VÍNCULO DIRETO COM APOIO ELEITORAL E DE AMPLA DISTRIBUIÇÃO DO BENEFÍCIO. GRAVIDADE ESPECIAL NÃO CARACTERIZADA. CONDUITA VEDADA. CONFIGURAÇÃO. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. APLICAÇÃO DE MULTA. MANUTENÇÃO DO VALOR FIXADO NA SENTENÇA. REITERAÇÃO DA CONDUITA. CAUSA DE MAJORAÇÃO NÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

APLICÁVEL A TODOS OS RÉUS. **PARECER PELO PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO, PARA AFASTAR O RECONHECIMENTO DA CONFIGURAÇÃO DE ABUSO DE PODER POLÍTICO E MINORAR O QUANTUM DA MULTA IMPOSTA AO INVESTIGADO IVAN.**

I – RELATÓRIO.

Trata-se de recurso interposto por ARMANDO MAYERHOFER, IVAN SOLISMAR TREVISAN e LUIZ AFFONSO TREVISAN contra sentença (ID 45203251) exarada pelo Juízo da 053ª Zona Eleitoral de Sobradinho/RS, que julgou procedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral ajuizada em face dos recorrentes, respectivamente candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito nas eleições de 2020 no Município de Sobradinho/RS e então titular do mandato de Prefeito do Município, em razão de abuso de poder e prática de condutas vedadas.

A ação foi proposta pela Coligação Sobradinho Pode Mais (PSB/PSDB/PTB/PP), a qual, posteriormente, peticionou informando a realização de acordo entre as partes e postulando a desistência (ID 45203102). Na sequência, o Ministério Público Eleitoral assumiu o polo ativo do feito, que prosseguiu com a coleta da prova em audiência e demais atos processuais, culminando com a prolação de sentença que julgou procedente o pedido.

De acordo com o Juízo *a quo*, os fatos 01, 03, 05, 06 e 08 narrados na inicial não restaram devidamente comprovados, “uma vez que, além da sua narração genérica, as provas documentais e testemunhais produzidas não puderam individualizar os supostos beneficiários da distribuição de brita”; e, em relação ao fato 09, trata-se de fato que em tese beneficiou apenas o Prefeito Municipal à época, fugindo da seara eleitoral. No que diz respeito aos fatos 02, 04 e 07, porém, a sentença reputou comprovados os ilícitos eleitorais, estando demonstrado que houve distribuição de brita nas propriedades de Odinei Antônio Foletto, Cezar Roque Zorz e Marcelo Lazzari, sendo que nos dois primeiros casos (fatos 02 e 04) sem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

qualquer formalização do pedido ou entrega de documentos para comprovar atendimento aos requisitos da Lei Municipal nº 4.171/15, e, no último (fato 07), sem que tenha havido custeio de parte dos serviços pelo produtor rural, conforme exigido pela Lei Municipal nº 4.381/17, evidenciando a prestação gratuita de bens e serviços a eleitores, em desacordo com a legislação municipal, com o intuito de beneficiar os candidatos representados nas eleições municipais. Diante da gravidade dos fatos, entendeu o magistrado que o uso indevido da máquina pública pelo Prefeito Luiz Trevisan, para favorecer a campanha dos candidatos de seu partido, Armando Mayerhofer e Ivan Solismar Trevisan, em claro desvio de finalidade da atividade estatal e afronta aos princípios do art. 37 da CRFB/88, configurou a prática de abuso de poder político. Em razão disso, aplicou pena de multa aos requeridos, no valor de R\$ 40.000,00 para cada um, considerando a sua reincidência na prática das condutas vedadas, e determinou a cassação dos diplomas de Armando Mayerhofer e Ivan Solismar Trevisan, eleitos para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito de Sobradinho, bem como decretou a inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos subsequentes ao pleito de 2020, de todos os requeridos.

Em suas razões recursais (ID 45203258), os representados alegam, **preliminarmente**, que o processo deveria ser extinto, dada a ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário, uma vez que não foi incluído no feito o Secretário de Obras do Município, agente que atuava ativamente em relação aos fatos narrados, dando as ordens para que os serviços fossem prestados. Ademais, aduzem que a sentença é *extra petita*, pois o MPE, ao assumir a titularidade da ação, não requereu a aplicação das penas de cassação dos diplomas e inelegibilidade, e após, em alegações finais, manifestou-se postulando tão somente a aplicação de multa. Nesse ponto, dizem que “em que pese o pedido contido na inicial faça referência à cassação e à inelegibilidade dos requeridos, o Ministério Público, enquanto titular do direito de ação, defendeu pedido certo e determinado: que fosse aplicada somente sanção de multa”, com o que “não há de se admitir sentença diversa”. No **mérito**, sustentam que “as condutas cometidas pelos ora



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

recorrentes não possuem potencialidade lesiva e não foram praticadas com má-fé ou com intuito de angariar apoio ao pleito eleitoral”. Afirmam que de fato os trâmites impostos pelas Leis Municipais nº 4.171/15 e nº 4.381/17 não foram rigorosamente cumpridos, “contudo, há que se ater à finalidade social engajada na entrega de britas, não aos eleitores, pois não possuía nem resquício de finalidade eleitoreira, mas, sim, aos empresários e aos munícipes.” Saliendam que nunca houve pedido de voto ou pedido de contrapartida quando da entrega dos insumos, e que se trata de atividade realizada desde 2013, no mínimo, para a recuperação de estradas. Ressaltam que as formalidades impostas pela legislação impedem o atendimento rápido e preciso do cidadão e acabam por barrar a finalidade social da norma, mas que precisa ser evidenciado que “existia e existe legislação que autoriza a distribuição das britas com vistas a auxiliar a implementação e o fortalecimento dos comércios locais. Não há que se falar em ausência de norma ou ilegalidade.” Em síntese, defendem que todos os atendimentos aos cidadãos cumpriram a finalidade da legislação. Negam a prática de conduta vedada. Afirmam, em relação ao fato 02, que a brita foi entregue para que a instalação de empresa de gás se concretizasse no Município e, em relação ao fato 04, que a brita destinou-se a resolver o problema do lodo que se formava, quando chovia, no pátio de uma empresa de gás. Quanto ao fato 07, afirmam que a carga de brita tinha por objetivo recuperar a entrada de propriedade rural cujos galpões foram utilizados como abrigo das máquinas do município, deslocadas para a realização de serviços na região. Sustentam que foram adotadas medidas para incrementar o controle sobre a produção e distribuição de brita, conforme ajustado com o Ministério Público no âmbito do procedimento administrativo nº 00906.000.081/2017, e dizem ainda que não se pode falar em reincidência, pois, quando da primeira condenação por práticas semelhantes nas eleições de 2016, LUIZ AFFONSO TREVISAN, então Prefeito, estava de férias, ao passo que ARMANDO MAYERHOFER, Vice-Prefeito no ano de 2020, estava afastado do cargo para se dedicar às eleições. Apontam ainda que os fatos não detêm gravidade suficiente para justificar a aplicação da sanção de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

inelegibilidade e tampouco potencialidade para interferir no pleito municipal, devendo ser prestigiado o princípio *in dubio pro suffragio*.

Com contrarrazões (ID 45203265), vieram os autos a esta Procuradoria para análise e parecer.

É o relatório.

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, verifica-se que a intimação da sentença foi realizada mediante publicação no DJe-TRE-RS no dia 20.10.2022 (ID 45203254) e o recurso foi interposto no dia 23.10.2022, observando 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 a prática de condutas vedadas e abuso de poder político, consistentes na distribuição de material de construção (brita) a eleitores durante o período eleitoral.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

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 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 Público 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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).

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 de poder político ou de autoridade é assim descrito por Rodrigo López Zilio¹:

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

1 Direito Eleitoral. 7. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 653.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 Gomes²:

No Direito Eleitoral, por abuso de poder compreende-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 desnaturamento 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 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.

Cumpra 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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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;

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 Zilio³, *a prática de um ato previsto como conduta vedada, de per si e em regra – salvo fato substancialmente*

3 Op. cit., p. 706.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 Gonçalves⁴, *a vantagem 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, a começar pela matéria preliminar.

II.II.II – PRELIMINAR: Do litisconsórcio passivo necessário.

Os recorrentes alegam que o Secretário de Obras do Município de Sobradinho, responsável por operacionalizar a distribuição de brita narrada na

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

inicial, deveria ter sido incluído no polo passivo do feito, por se tratar de litisconsórcio necessário. Como isso não aconteceu, por omissão do autor, o processo deve ser extinto, “por ser inepto.”

Não lhes assiste razão.

Sobre a formação do litisconsórcio necessário, o TSE adota, desde as eleições de 2018, posicionamento mais restritivo sobre a matéria, apontando que “se o autor da ação não imputou a terceiro a responsabilidade pela prática do ilícito, não há necessidade de sua citação, como litisconsorte”, concluindo “não haver obrigatoriedade da formação do litisconsórcio passivo quando o beneficiário da conduta vedada ou abusiva for igualmente apontado como responsável pelo ato, seja porque não há norma que obrigue a integração da lide na espécie, seja porque não há o risco aos princípios do contraditório e da ampla defesa.” (Recurso Ordinário Eleitoral nº 0603879-89.2018.6.05.0000, Rel. Min. Sérgio Banhos – j. 01.06.21).

Nessa linha, reputa-se “Desnecessária a formação de litisconsórcio entre candidato beneficiário e agente executor da conduta vedada, quando atua na qualidade de simples mandatário” (AgR-REspe nº 634-49, Rel. Min Rosa Weber – DJe 30.09.16).

Ou seja, uma vez delimitada a ação com a imputação de responsabilidade dos atos de distribuição de brita ao então Prefeito, é desnecessária a inclusão na lide do Secretário de Obras do Município, pois se trata de agente meramente executor da atividade. E o entendimento da jurisprudência do TSE, como acima indicado, é no sentido de que não há litisconsórcio passivo necessário na hipótese de meros executores de ordens (REspe nº 57.611, Rel. Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, DJe 16.04.19).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Portanto, deve ser afastada a preliminar.

II.II.III – PRELIMINAR: Do julgamento *extra petita*.

Os recorrentes alegam que a sentença é *extra petita*, pois o MPE, ao assumir a titularidade da ação, não requereu a aplicação das penas de cassação do diploma e de inelegibilidade, com o que o Juízo *a quo* não poderia aplicá-las, em que pese houvesse tal pedido na inicial, ajuizada pela Coligação Sobradinho Pode Mais (PSB/PSDB/PTB/PP). Sustentam ainda que o pedido apresentado nas alegações finais do MPE diz respeito unicamente à aplicação de multa, estando o ato decisório judicial limitado a essa sanção.

Não lhes assiste razão.

A ação originária foi ajuizada com a pretensão de ver reconhecida a prática de conduta vedada e abuso do poder político pelo então Prefeito Municipal de Sobradinho, sendo pleiteada a declaração de sua inelegibilidade, bem como a dos candidatos beneficiados, além da cassação dos diplomas destes últimos, integrantes da chapa majoritária eleita no pleito de 2020.

Com a desistência da ação pela Coligação Sobradinho Pode Mais (PSB/PSDB/PTB/PP), o MPE assumiu a titularidade da AIJE, **reiterando os termos da inicial** (ID 45203115). Ou seja, o MPE ratificou totalmente os pedidos inicialmente formulados, razão pela qual não se pode afirmar que não houve pedido de aplicação das penalidades impostas na sentença.

De qualquer forma, cabe registrar que, se no âmbito do processo civil comum deve o juiz decidir “o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte”, conforme previsto no art. 141 do CPC, “diferente é o sentido do princípio da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

congruência no processo jurisdicional eleitoral. Dada a natureza eminentemente pública desse último, não se exige exata correlação entre o pedido formulado na petição inicial e a sentença. A correlação, aqui, se estabelece entre os *atos narrados* na petição inicial e o conteúdo da decisão judicial que aprecia o mérito da causa. Os fatos descritos consubstanciam a causa de pedir, e deles decorrerá a aplicação, pelo órgão judicial, das sanções previstas em lei, ainda que não pedidas ou pedidas de forma insuficiente na petição inicial.⁵

É nesse sentido, aliás, o teor da Súmula 62 do TSE:

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.

Por outro lado, o MPE, em suas alegações finais, não formulou pedido de absolvição dos recorrentes, como sugerem estes ao fazerem alusão a entendimento do STJ acerca dos efeitos de manifestação ministerial em tal sentido no âmbito do processo penal. Neste caso, o MPE expôs seu entendimento quanto à capitulação legal dos fatos narrados, sustentando a incidência do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97, e postulou a imposição de multa aos investigados. Ademais, como é cediço, a manifestação do *Parquet* não vincula o juízo.

Por essas razões, deve ser afastada a alegação de julgamento *extra petita*.

Cumprido, a seguir, examinar o **mérito** das imputações.

II.II.IV – Do abuso do poder político e da prática de conduta vedada.

A inicial sustenta que *os réus vem incidindo em práticas graves, usando da máquina pública para fins eleitorais e abusando do poder político,*

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

doando, distribuindo, transportando e descarregando a brita produzidas no britador Municipal, a fim de favorecer o atual Vice-Prefeito e candidato a Prefeito Armando e seu candidato a Vice-prefeito Ivan Trevisan, ferindo a igualdade de oportunidades dos candidatos e a lisura e legitimidade das eleições, e incidindo em conduta vedada. Nessa linha, foram narrados 9 fatos, todos estes caracterizados por descarregamentos de cargas de brita em diversos locais, transportados por caminhões da Prefeitura Municipal.

Após a instrução processual, a sentença concluiu, em linha com a manifestação apresentada pelo MPE, que estão comprovados apenas os fatos 02, 04 e 07, consistentes na distribuição de brita nas propriedades de Odinei Antônio Foletto, Cezar Roque Zorzi e Marcelo Lazzari. A ação foi realizada durante o período de três meses antes das eleições, sem apresentação de nenhum documento ou formalização de contrato, descumprindo as exigências da legislação municipal que regulamenta o fornecimento desse material pelo Município de Sobradinho.

Os recorrentes sustentam que a distribuição de brita pela Prefeitura está amparada em leis municipais que regulamentam a atividade há muitos anos, evidenciando que não se trata de prática com finalidade eleitoral, pois realizada continuamente. Nesse sentido, juntaram aos autos, com a contestação, cópias das referidas leis e de planilhas de controle de saída de brita (ID's 45203066 – 45203072), que, segundo alegam, atenderiam a recomendações do Ministério Público.

Entretanto, não há adequada demonstração de que a distribuição gratuita de brita foi realizada nos exercícios anteriores (salvo a constatação da ocorrência de fatos semelhantes, também de forma irregular, no período eleitoral de 2016), pois as planilhas juntadas aos autos limitam-se a registrar carregamentos e transporte realizados apenas no ano de 2020, a partir do mês de março (IDs 45203069, 45203070 e 45203072).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Outrossim, a instrução processual demonstrou que a distribuição de brita, nos três casos considerados na sentença (fatos 02, 04 e 07), deu-se de modo absolutamente informal, sem que os controles estabelecidos na legislação municipal fossem observados. A propósito, assim consignou a decisão recorrida:

Com efeito, os **fatos 02 e 04** narraram a distribuição de britas nas propriedades de Odinei Antônio Foletto e Cezar Roque Zorzi, que, na audiência de instrução, aduziram que receberam o material através de simples solicitação ao Secretário Municipal de Obras, Olandir Bernardy, sem apresentação de qualquer documento de suas empresas, ou qualquer formalização através de contrato.

Ouvido em audiência, Olandir Bernardy confirmou a distribuição de britas aos beneficiários sem qualquer formalização de pedido, ou entrega de documentos, para comprovar atendimento aos requisitos da Lei Municipal nº 4.171/15. Conforme os arts. 4º, 5º e 6º, da aludida lei, as empresas a serem beneficiadas por serviços de terraplanagem ou materiais de construção e similares devem atender a uma série de requisitos, e a concessão dos incentivos depende de aprovação por parecer e de instrumento contratual.

Ou seja, ocorreu a distribuição individualizada de bens – cargas de britas – aos empresários e eleitores acima nominados, de forma irregular, sem a observância das formalidades previstas em lei, de forma a beneficiar os candidatos ora Investigados, integrantes da mesma coligação que participava do governo municipal em 2020.

Merece também ter a irregularidade reconhecida o **fato 07**, que, conforme foi descrito, trata da distribuição de brita na propriedade de Marcelo Lazzari, autorizada diretamente pelo Prefeito da época, Luiz Trevisan.

Conforme aduzido pelo próprio Marcelo em audiência, a descarga de brita foi solicitada diretamente ao Prefeito Municipal, pedido que foi atendido de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

imediatamente, sob a pretensa justificativa de compensar dano provocado no terreno particular pelo maquinário municipal.

De outro lado, o demandado Luiz Affonso Trevisan admitiu o fato, mas defendeu-se alegando que havia lei autorizativa do suposto incentivo a proprietários rurais – a Lei Municipal nº 4.381/17. Contudo, o art. 1º da referida lei condiciona a concessão de serviços de britagem pelo Município ao custeio de parte dos custos dos serviços pelo produtor rural. E, conforme o ex-prefeito e a testemunha ouvida, não houve o recolhimento de valores por parte de Marcelo como contraprestação pela máquina utilizada – rolo compressor.

Não obstante, tem-se que os fatos descritos não possuem aptidão para justificar a incidência das penas de cassação dos diplomas e inelegibilidade, em que pese configurem a prática inequívoca de conduta vedada e se revele adequado o sancionamento com a multa aplicada na sentença.

Deve-se observar, quanto à **ocorrência de abuso de poder político e à prática de conduta vedada**, que, conforme salienta a doutrina⁶, “Entre as inúmeras situações que podem denotar uso abusivo de poder político ou de autoridade, o legislador especificou algumas em virtude de suas relevâncias e reconhecida gravidade no processo eleitoral, interditando-as expressamente. São as denominadas condutas vedadas, cujo rol encontra-se nos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/97.” Ou seja, as condutas vedadas são uma forma de abuso de poder político, que receberam atenção especial do legislador, mas que não deixam de guardar suas características que as tornam exemplos dessa modalidade de abuso de poder.

Assim, enquanto a prática de um ato previsto como conduta vedada, de per si e em regra, é suficiente para a procedência da representação com base no art. 73 da LE, para a configuração da prática de abuso de poder político não será considerada a potencialidade do fato alterar o resultado da eleição, mas deverá ser

6 Gomes, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2020, p. 775.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

levada em conta a gravidade das circunstâncias que o caracterizam, para que se possa aferir sua aptidão para afetar o bem jurídico tutelado – a normalidade e a legitimidade do pleito.

Nesse sentido, ainda que evidente a ilicitude da distribuição gratuita de brita no período eleitoral, sem atendimento às formalidades exigidas na legislação municipal, não há especial gravidade nos fatos, sobretudo em razão da ausência de demonstração de que tais atos estivessem vinculados a pedidos de apoio eleitoral ou que se tratasse de uma prática amplamente difundida no Município de Sobradinho.

Reitera-se que, a despeito da inicial narrar diversos outros fatos da mesma natureza, restou comprovada a distribuição de brita em apenas três ocasiões, o que se mostra insuficiente para levar à conclusão de que se tratou de ações realizadas de forma massiva, com uma distribuição desenfreada de benesses aos munícipes, de forma a evidenciar uma estratégia com pretensões claramente eleitorais. Assim, tem-se que deve ser afastada a caracterização do abuso de poder político, dada a falta de aptidão das condutas para causar lesão ao bem jurídico tutelado, qual seja, a normalidade e a legitimidade da eleição.

Restou caracterizada, nada obstante, a prática de conduta vedada, nos termos do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97, cujo sancionamento com a multa arbitrada revela-se adequado no que diz respeito aos investigados Luiz Affonso Trevisan e Armando Mayerhofer, sobretudo em razão da reiteração da conduta por parte da administração municipal por eles comandada, sendo insuficiente, para afastar esta circunstância, as alegações de gozo de férias e licença para a participar das eleições por parte dos recorrentes nos anos de 2016 e 2020.

Nesse aspecto, bem ressaltou a sentença que “Luiz Affonso Trevisan e Armando Mayerhofer foram condenados pelo aumento da distribuição de britas no



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

ano das Eleições Municipais de 2016, em Sobradinho, no Acórdão do Recurso Eleitoral da AIJE nº 507-46.2016.6.21.0053, ajuizada perante este mesmo Juízo, o que mostra o uso da britadeira municipal para fins eleitorais é **prática corriqueira** dos Demandados ao longo dos anos que participaram da administração municipal.” Incide na espécie, dessa forma, o § 6º do art. 73 da LE, a justificar a aplicação da multa, inicialmente fixada em R\$ 20.000,00, no dobro desse valor, restando definitiva em R\$ 40.000,00.

O mesmo raciocínio, entretanto, não se aplica ao investigado Ivan Solismar Trevisan, tendo em vista que não há notícia, no seu caso, de reincidência como autor ou beneficiário de conduta vedada. Com efeito, a condenação no processo 507-46.2016.6.21.0053, relativo às eleições de 2016, não estende seus efeitos em relação a ele, que não foi réu naquele feito. Portanto, em seu caso particular, a multa deve permanecer no valor de R\$ 20.000,00, afastando-se a duplicação desse montante.

Destarte, deve ser parcialmente reformada a sentença, para, reconhecendo a prática de condutas vedadas, manter integralmente a multa aplicada aos investigados Luiz Affonso Trevisan e Armando Mayerhofer; reduzi-la para R\$ 20.000,00 em relação ao investigado Ivan Solismar Trevisan; e afastar a caracterização de abuso de poder político e a aplicação das sanções de cassação do diploma e inelegibilidade impostas aos demandados.

III – CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral opina pelo **conhecimento** e, no mérito, pelo **parcial provimento** do recurso, para afastar a condenação dos recorrentes pela prática de abuso de poder político e as consequentes sanções de cassação de diploma e inelegibilidade e manter a condenação pela prática de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

condutas vedadas, **reduzindo** o *quantum* da pena de multa imposta a Ivan Solismar Trevisan, nos termos da fundamentação.

Porto Alegre, 20 de março de 2023.

José Osmar Pumes,
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL.