



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

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

Recurso Eleitoral n. 0600803-21.2020.6.21.0007

Procedência: BAGÉ - RS (JUÍZO DA 007ª ZONA ELEITORAL DE BAGÉ RS)
Assunto: CONDOTA VEDADA AO AGENTE PÚBLICO – INELEGIBILIDADE – ABUSO DO PODER ECONÔMICO OU POLÍTICO – CARGO – PREFEITO – VEREADOR – VICE-PREFEITO
Recorrente: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
Recorridos: DIVALDO VIEIRA LARA
MARIO MENA ABUNADER KALIL
CLEUMARA PONS BRITTO
CARLOS ADRIANO SILVEIRA CARNEIRO
MARIO AUGUSTO LARA DIAS
ADRIANA VIEIRA LARA
Relator: PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO
DES. MIGUEL ANTONIO SILVEIRA RAMOS

PARECER

RECURSO ELEITORAL. AIJE. ELEIÇÃO MAJORITÁRIA DE 2020. ABUSO DE PODER POLÍTICO OU DE AUTORIDADE. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. CONDUITAS VEDADAS. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. UTILIZAÇÃO PROMOCIONAL DA INCLUSÃO DE FAMÍLIAS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PELO PREFEITO CANDIDATO A REELEIÇÃO E POR VEREADOR. UTILIZAÇÃO DE SERVIDORA PÚBLICA E DE BEM PÚBLICO PARA DIVULGAÇÃO DE ATO DE CAMPANHA ELEITORAL. DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS PESSOALMENTE PELO PRÓPRIO PREFEITO E DIVULGAÇÃO DO ATO NO PERFIL PESSOAL DO MANDATÁRIO EM REDE SOCIAL. OFERTA DE CARGO PÚBLICO A PAI DE CANDIDATA A VEREADORA PARA QUE ESTA DESISTISSE DO PLEITO. SENTENÇA. EXTINÇÃO DO PROCESSO. ALEGADA NÃO



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

INTEGRAÇÃO DO PROCESSO POR LITISCONSORTES PASSIVOS NECESSÁRIOS. SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DAS PASTAS QUE TERIAM PRATICADO OS ATOS. DECADÊNCIA. AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO. INEFICÁCIA DA SENTENÇA EM RELAÇÃO AOS AGENTES PÚBLICOS QUE NÃO FORAM CITADOS. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 114 E 115, INCS. I E II, DO CPC. INSTRUMENTALIDADE DO PROCESSO. COMPATIBILIDADE DA MÁXIMA EFETIVIDADE À TUTELA DO DIREITO MATERIAL SEM PREJUÍZO ÀS GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. PRECEDENTE RECENTE DO TSE. REFORMA DA SENTENÇA. RETORNO DOS AUTOS À INSTÂNCIA DE ORIGEM. 1) Nos termos da exordial, sete são os fatos caracterizados como condutas vedadas e/ou abuso de poder político/econômico, tendo o então prefeito e candidato à reeleição participado de todos. 2) A conduta atribuível aos Secretários Municipais, se tomada a descrição contida na peça incoativa, encontrar-se-ia delimitada apenas aos tópicos das publicidades institucionais, sendo que, com relação à última publicidade narrada, inviável, pela dimensão e local, não ser de conhecimento do Prefeito. 3) Ainda que se considerasse, por hipótese apenas, necessária a inclusão dos Secretários Municipais no polo passivo, a consequência pela inobservância de tal providência não teria o condão de impedir, no vertente caso, a admissibilidade e regular processamento em relação aos demais fatos, uma vez que, pela descrição contida na inicial, o prefeito candidato à reeleição e o candidato a vereador os teriam praticado pessoalmente. 4) No tocante a pelo menos um dos fatos narrados, constam todos os envolvidos no polo passivo. 5) Consoante o disposto no art. 114 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente na seara eleitoral, será obrigatória a formação do litisconsórcio passivo, em havendo previsão legal, ou na hipótese de a decisão tiver de ser uniforme para os litisconsortes, em razão da natureza da relação jurídica controvertida. 6) Não há previsão de litisconsórcio passivo na legislação eleitoral, assim como não é exigida uniformidade na aplicação das sanções de inelegibilidade e multa, vez que imprescindível a análise do elemento subjetivo, específico para cada demandado. Uniformidade existe apenas em relação à sentença desconstitutiva do registro ou diploma na eleição majoritária,



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

diante da unicidade da chapa, sendo que o litisconsórcio necessário entre os candidatos a Prefeito e Vice foi observada. 7) Em relação aos agentes públicos que não foram citados a sentença a ser proferida será apenas ineficaz, nos termos do art. 115, inc. II, do CPC. 8) Entendimento sufragado pelo Col. TSE, aplicável às Eleições de 2018 e seguintes, por ocasião do julgamento do RO 0603030-63/DF, da relatoria do eminente Ministro Mauro Marques, em cujo aresto restou firmada “*a tese no sentido de não ser exigido o litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita em AIJE por abuso do poder político*”. 9) Assim, à luz do recente entendimento jurisprudencial sobre o tema, aplicável às Eleições de 2018 e seguintes, não se verifica hipótese de extinção do feito em razão de decadência do direito de ação, haja vista inexistir obrigatoriedade de formação de litisconsórcio passivo entre o agente público responsável e o candidato favorecido pelo ilícito, em sede de AIJE por abuso de poder político. 10) E, como não se verificou, no vertente caso, o encerramento da instrução processual, a reforma da sentença afastando-se a extinção do feito, importa em necessário retorno dos autos à instância de origem, para que se dê curso à instrução do processo, vez que a causa não está madura para julgamento. **Parecer pelo conhecimento e, no mérito, provimento do recurso, a fim de reformar a sentença, afastando a extinção do processo pelo reconhecimento da decadência, com a consequente determinação de retorno dos autos à instância de origem, para prosseguimento do feito nos seus ulteriores termos.**

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL em face da sentença (ID 44079233) exarada pelo Juízo da 7ª Zona Eleitoral de Bagé-RS, que, nos autos da Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE ajuizada em face de DIVALDO VIEIRA LARA, MARIO MENA ABUNADER KALIL, CLEUMARA PONS BRITTO, CARLOS ADRIANO SILVEIRA CARNEIRO,



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

MARIO AUGUSTO LARA DIAS, ADRIANA VIEIRA LARA e PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO, os dois primeiros respectivamente candidatos a prefeito e vice-prefeito nas eleições de 2020 em Bagé/RS, julgou o processo extinto com resolução do mérito em face da decadência, uma vez que, reconhecida a ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário entre os candidatos beneficiários e os autores dos fatos tidos como ilícitos, seria inviável a regularização processual ante o decurso do prazo para a propositura de AIJE.

Inconformado, o Ministério Público Eleitoral na primeira instância recorreu. Em suas razões recursais (ID 44079483), alega que o entendimento do TSE, firmado para as ações que versem sobre condutas vedadas ou sobre abuso de poder, acerca do litisconsórcio passivo necessário entre o beneficiário do ato e o agente público considerado responsável pela prática das condutas, vem sofrendo temperamentos no sentido de ser desnecessária a inclusão, no polo passivo, de todos aqueles que de algum modo contribuíram para a prática da infração, circunstância que abrange o agente executor da conduta vedada quando ele atua na qualidade de mero mandatário do beneficiário que integra a demanda. Nessa via, aponta que, ao contrário do quanto decidido na sentença, *“não precisavam integrar o polo passivo da presente ação eleitoral os respectivos Secretários Municipais ou eventual(ais) agente(s) público(s) responsável(is) pela confecção, inserção, fiscalização ou retirada das placas de publicidade institucional e/ou pela exposição dos veículos”*, pois, *“justamente por agirem na condição de longa manus do Prefeito Municipal (como reconhecido pelo próprio Juízo ‘a quo’), são – sim – meros mandatários”*. Salienta que ao prefeito, enquanto chefe do poder executivo municipal, é que compete o comando da organização e funcionamento da administração pública, sendo difícil imaginar, pelo contexto retratado na inicial, que os secretários tenham agido com independência em relação ao Prefeito. Referido, por fim, que ninguém mais além do próprio prefeito foi apontado na inicial como responsável pelas condutas irregulares, cabendo a aplicação da teoria da asserção.



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

Assevera, no tocante ao fato da promessa a Cláudio Augusto Cruz de Oliveira de um cargo na prefeitura municipal para que sua filha Djuly Barcelos de Oliveira desistisse da sua candidatura ao cargo de vereador, que jamais foi referida na inicial a participação de “Tenente Ronaldo”, nome que apareceu apenas de passagem em um dos depoimentos prestados na promotoria, tendo a responsabilidade direta pela prática sido atribuída a Divaldo Lara. Traz, ainda, a decisão proferida pelo TSE no Recurso Eleitoral nº 0603040-10.2018.6.07.000, a qual sinalizou a alteração do entendimento do Tribunal no sentido de não mais exigir o litisconsórcio passivo necessário entre agente público responsável e beneficiários no tocante às eleições a partir de 2018. Sustenta, por fim, que houve erro na extinção da totalidade da ação manejada, uma vez que foram descritos diversos ilícitos eleitorais atribuídos ao então candidato a prefeito e a outras pessoas, os quais, conforme a inicial, basearam-se em fatos completamente distintos e independentes das questões relativas à publicidade institucional e à compra de apoio político, razão pela qual, mesmo a vingar a tese de necessidade de formação de litisconsórcio necessário, a demanda ainda subsistiria com relação a todos os demais fatos. Requer, ao final, seja afastada a extinção do processo, com o retorno dos autos à primeira instância para prosseguimento, ou subsidiariamente, o retorno dos autos à primeira instância para o processamento da AIJE em relação aos demais fatos apontados na inicial.

Com contrarrazões (ID's 44079983 e 44080083), os autos foram remetidos ao Eg. Tribunal Regional Eleitoral e, em seguida, vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral para parecer.

É o relatório.



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

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – Pressupostos de admissibilidade recursal

No caso, restam presentes todos os requisitos concernentes à admissibilidade recursal, quais sejam: tempestividade, cabimento, interesse e legitimidade para recorrer, inexistência de fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer, e regularidade formal.

No tocante ao prazo recursal contra sentença proferida em Ação de Investigação Eleitoral pela prática de abuso de poder, previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, é de 3 (três) dias, na forma prevista pelo art. 258 do Código Eleitoral¹.

Nota-se que, no caso, a intimação da decisão foi expedida por meio do sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe.

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

Sendo assim, a intimação da sentença foi disponibilizada às partes no dia 06.07.2021 (ID 44079283). Tendo o recurso sido interposto no dia 13.07.2021 (ID 44079483), ou seja, ainda antes da fluência do prazo de dez dias para ciência

1 Art. 258. Sempre que a lei não fixar prazo especial, o recurso deverá ser interposto em três dias da publicação do ato, resolução ou despacho.



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

no processo eletrônico, verifica-se que foi observado o tríduo legal previsto no art. 258 do Código Eleitoral.

Logo, o recurso merece ser admitido.

II.II – Mérito recursal

Inicialmente, impende referir que são diversos os fatos narrados na exordial, que podem ser resumidos como segue.

O **primeiro fato** narrado consiste na autorização e veiculação de publicidade institucional pelo então prefeito municipal candidato à reeleição Divaldo Lara, mediante a afixação e manutenção, inclusive após 15.08.2020, de placa em frente a escola municipal contendo os dizeres: “Mais uma escola sendo revitalizada!”, estando presentes, logo abaixo, os símbolos da Prefeitura Municipal de Bagé e da Secretaria Municipal de Educação, com a frase: “O futuro começa aqui!”, expressão esta semelhante àquelas utilizadas na campanha política do candidato.

O **segundo fato** narrado consiste na autorização e veiculação de publicidade institucional pelo então prefeito municipal candidato à reeleição Divaldo Lara, mediante a afixação e manutenção, inclusive após 15.08.2020, de adesivos em paradas de ônibus centrais do município de Bagé, os quais estampavam “*fotos de obras e locais que receberam investimentos públicos municipais, com as respectivas indicações do que foi realizado e dos valores dispendidos*”.

O **terceiro fato** narrado consiste na autorização e veiculação de publicidade institucional pelo então prefeito municipal candidato à reeleição Divaldo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Lara, mediante a exposição, no dia 11.11.2020, em via pública de uma das praças centrais do município de Bagé, localizada a uma quadra da prefeitura municipal e próxima ao comitê de campanha, de onze novos ônibus escolares, dispostos lado a lado e de modo a ocupar quase todo o quarteirão, gerando grande impacto visual aos cidadãos.

O **quarto fato** noticiado consiste no uso promocional, tanto pelo então vereador posteriormente reeleito Carlos Adriano Silveira Carneiro, conhecido como “Esquerda Carneiro”, como pelo então Prefeito Municipal posteriormente reeleito Divaldo Lara, do programa social Bolsa Família do governo federal, seja mediante a informação, pelo primeiro, no dia 10.04.2020 em suas redes sociais, de que teria ido pessoalmente comunicar as famílias de um bairro da cidade acerca da sua inclusão no cadastro único do referido programa, seja pelo segundo, ao fazer constar seu nome e assinatura nos documentos de comunicação de inclusão das famílias contempladas no programa social, o qual integraria 1.795 famílias a partir de abril de 2020, gerando, assim, vinculação indevida dos nomes dos mandatários ao referido programa.

O **quinto fato** narrado consiste na utilização da coordenadora pedagógica de escola municipal cívico-militar Cleomara Pons Brito, bem como de bem público (escola municipal), para a realização de ato de campanha eleitoral, uma vez que, conforme apurado na NF nº 00720.000.116/2020, sob o pretexto de reunião para tratar de temas atinentes à escola, foi feito chamamento, em horário de expediente, de pais dos alunos, os quais, comparecendo ao ato em 29.09.2020, foram surpreendidos com a presença, além da coordenadora e de funcionários da escola, da Secretária de Educação Adriana Lara, do vereador e candidato à reeleição Mário Augusto Lara e do Prefeito Municipal Divaldo Lara, estes com adesivos de propaganda política em suas vestes, havendo no local materiais de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

propaganda eleitoral para divulgação e sendo as falas proferidas na ocasião de conteúdo político.

O **sexto fato** narrado diz respeito à distribuição, a partir de março de 2020 e por conta da pandemia de Covid-19, de grande quantidade de cestas básicas – mais de 5.000 – à população de Bagé, havendo, em algumas oportunidades, especialmente no dia 20.03.2020 conforme noticiado no seu perfil pessoal na rede social Facebook, a entrega pessoal pelo então Prefeito e posteriormente candidato Divaldo Lara, caracterizando, pois, uso promocional da referida entrega de bens.

O **sétimo fato** narrado consiste oferta, promessa e entrega, durante o período eleitoral de 2020 e mediante interposta pessoa, pelo então Prefeito Municipal candidato à reeleição Divaldo Lara, de cargo na prefeitura municipal ao eleitor Cláudio Augusto Cruz de Oliveira, a fim de interferir na candidatura da sua filha Djuly Barcelos de Oliveira à câmara dos vereadores pela oposição, visando à desistência desta, visto que ela, um dia após a sua desistência em 19.10.2020, teve seu pai readmitido na prefeitura.

Pois bem.

Nos termos da exordial, seriam sete os fatos caracterizados como condutas vedadas e/ou abuso de poder político/econômico, tendo o então prefeito e candidato à reeleição **DIVALDO LARA** participado, direta ou indiretamente, de todos eles.

Isso porque, conforme a exordial, o investigado **DIVALDO LARA**, na condição de prefeito municipal, teria autorizado e veiculado publicidade institucional em período vedado pela legislação (primeiro, segundo e terceiro fatos), sendo, em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

todos esses casos, reportados feitos da gestão municipal como um todo, sendo o referido investigado, na condição de mandatário máximo candidato à reeleição, o principal beneficiário dos atos de divulgação, bem como manifesto praticante, por extensão, dos mesmos. Aliás, inevitável que, ao menos com relação ao terceiro fato, ante a dimensão e local da exposição em um dos pontos centrais da cidade, não tivesse o candidato conhecimento do fato, pelo que, na condição de chefe máximo da hierarquia municipal, seria responsável direto pelo ato, nem que fosse por omissão.

No que se refere ao quarto fato, consistente na colocação do nome e assinatura do prefeito nas comunicações de inclusão no programa bolsa família, nota-se que é impossível que, pela dimensão do mesmo, já que era prevista a inclusão de 1.795 famílias no programa social a partir de abril de 2020, não tivesse o Prefeito Municipal conhecimento da forma de comunicação a ser adotada, sobretudo porque, conforme narrado na inicial, tal forma foi modificada exatamente no ano eleitoral. Importante ressaltar, outrossim, que o documento de comunicação conta com a assinatura do próprio Prefeito, ou seja, não há como não atribuir o ato à sua pessoa, pelo que, se a efetiva entrega poderia ser operacionalizada pelo Secretário de Assistência Social, assim não o foi a elaboração do documento tomado como prova de promoção pessoal, o qual contou com a participação direta do prefeito. No que se refere ao vereador, por outro lado, o uso promocional se deu por sua própria iniciativa, estando ele presente nas entregas e divulgando o fato em suas redes sociais. Portanto, está claro que tais fatos foram praticados diretamente pelos investigados.

Com relação ao quinto fato, nota-se que todos os demais envolvidos (Cleumara Pons Brito, Mario Augusto Lara Dias, Adriana Vieira Lara, esta então Secretária da Educação do Município) foram incluídos no presente feito, razão pela qual o entendimento do juízo claramente não se aplica ao mesmo.



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

No que se refere ao sexto fato, apontado ato do próprio prefeito, o qual, em pessoa, teria entregue sextas básicas, bem como divulgado essa entrega em sua rede social particular. Assim, novamente claro que o fato foi praticado diretamente pelo investigado.

Por fim, quanto ao sétimo fato, a participação direta do então Prefeito Municipal candidato à reeleição Divaldo Lara também se depreende da própria narrativa constante na inicial. Com efeito, conforme se depreende da fl. 29 da exordial, na conversa por whatsapp havida entre o presidente do PSD em Bagé, Luis Diego, e a candidata a vereadora Djully, era de conhecimento de ambos que a proposta de reinserção do pai dela havia partido do próprio Divaldo (Lara), o qual aliás, como prefeito municipal, possuía competência para tanto. Na verdade, o denominado “Tenente Ronaldo”, sem qualquer referência ao seu suposto poder de mando na administração municipal, surge no depoimento de Cláudio Augusto Cruz de Oliveira como mero estratagema deste para retirar a responsabilidade de Divaldo sendo que, pelo contexto apurado, se tal pessoa existiu no liame, o foi como mero intermediário do Prefeito.

Assim, ainda que se considerasse necessária a inclusão dos Secretários Municipais no polo passivo, o que se admite apenas a título de argumentação, a consequência pela inobservância de tal providência afetaria, no vertente caso, apenas a investigação atinente aos dois primeiros fatos narrados na exordial, não prejudicando, pois, os outros cinco fatos apresentados.

É dizer, ainda que se reconhecesse, na espécie, o advento da decadência do direito de ação, em virtude do transcurso do prazo para oferecimento de aditamento, para inclusão dos Secretários Municipais na presente



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

demanda, tal falha não impediria a admissibilidade e regular processamento da investigação judicial em relação aos **fatos remanescentes**.

Assentada tal premissa, passo ao exame da controvérsia relativa à necessidade de formação de litisconsórcio passivo entre o agente público responsável e o candidato beneficiado pelo ilícito, em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, por abuso de poder político ou de autoridade e condutas vedadas.

Consoante o disposto no art. 114 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente na seara eleitoral, será obrigatória a formação do litisconsórcio passivo, em havendo previsão legal, ou na hipótese de a decisão tiver de ser uniforme para os litisconsortes, em razão da natureza da relação jurídica controvertida.

Eis o texto legal:

Art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.

Cumpre assinalar, de plano, ausência de previsão de litisconsórcio passivo na legislação eleitoral.

Assim, resta perquirir se a natureza da relação jurídica controvertida encerra norma no sentido da obrigatoriedade da formação de litisconsórcio passivo entre o responsável pela prática de abuso de poder político e o candidato beneficiado pelo ilícito.

Com efeito, percebe-se que, embora não se desconheça a existência de controvérsia acerca do tema, o entendimento pela **inexigência** de litisconsórcio



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

passivo necessário entre o responsável pela prática do ilícito e o candidato por este beneficiado, em sede de investigações judiciais por abuso de poder político, encontra respaldo em abalizada doutrina eleitoralista.

Confira-se, a respeito, o entendimento de José Jairo Gomes, no ponto em que analisa a alteração da jurisprudência do Col. TSE sobre o tema, constante de julgados alusivos às Eleições de 2016, tendo o ilustre autor, inclusive, ressaltando seu entendimento pessoal, no sentido de considerar facultativa a formação de litisconsórcio, na hipótese sob exame.

Eis o excerto doutrinário (sublinhou-se):²

Diferentemente, será necessário o litisconsórcio sempre que em sua formação for obrigatório que outras pessoas sejam acionadas conjuntamente com o candidato-réu. Como exemplo, tome-se a AIJE fundada em *abuso de poder político*; a jurisprudência passou de litisconsórcio passivo necessário entre o candidato-réu beneficiado e o agente público responsável por abuso de poder político. Confira-se:

'1. Até as Eleições de 2014, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral se firmou no sentido de não ser necessária a formação de litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o responsável pela prática do *abuso do poder político*. Esse entendimento, a teor do que já decidido para as representações que versam sobre condutas vedadas, merece ser reformado para os pleitos seguintes. [...] 3. Firma-se o entendimento, a ser aplicado a partir das Eleições de 2016, no sentido da obrigatoriedade do litisconsórcio passivo nas ações de investigação judicial eleitoral que apontem a prática de abuso do poder político, as quais devem ser propostas contra os candidatos beneficiados e também contra os agentes públicos envolvidos nos fatos ou nas omissões a serem apurados. [...] (TSE – REspe nº 84356/MG – DJe 2-9-2016, p. 73-74).

'[...] 3. No julgamento do Recurso Especial nº 843-56, concluído em 21.6.2016, ficou consignado que o novo entendimento deste Tribunal sobre a necessidade de formação do litisconsórcio passivo, na ação de investigação judicial eleitoral fundada no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, somente será aplicado a partir das Eleições de 2016, em face do princípio da segurança jurídica

2 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14 ed. - São Paulo: Atlas, 2018, p. 750-751.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

e da regra do art. 16 da Constituição da República. [...] (TSE – REspe nº 76440/MG – DJe 8-9-2016, p. 61-62).

Uma observação: à luz do ordenamento jurídico pátrio, não parece razoável a exigência de litisconsórcio passivo necessário nessa hipótese. Conforme dispõe o art. 114 do CPC: 'O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes'. Ora, para a hipótese em apreço, não há previsão legal de litisconsórcio. Tampouco se pode falar na existência de 'relação jurídica controvertida' entre o autor do evento ilícito e os candidatos por este beneficiados. E mais: 'a eficácia da sentença' de procedência do pedido prolatada contra o beneficiário do abuso de poder político não depende nem jamais dependeu 'da citação de todos que devam ser litisconsortes', ou seja, citação do autor do abuso.

De qualquer forma, nas duas situações assinaladas o litisconsórcio (facultativo ou necessário) será simples. Isso porque a pretensão posta na petição inicial não é necessariamente decidida de maneira homogênea ou uniforme para todos os litisconsortes. Com efeito, a sanção atinente à cassação de registro ou diploma só pode ser aplicada a candidato, restando aos não candidatos a aplicação de sanção de inelegibilidade.

Efetivamente, como bem pontuado pelo citado doutrinador, inexistente previsão de litisconsórcio na legislação eleitoral, o que afasta a primeira hipótese de configuração.

Por outro lado, a sentença proferida na AIJE é uniforme e pressupõe a citação de todos os litisconsortes, sob pena de nulidade da sentença apenas no tocante à cassação de registro ou diploma/mandato, e os litisconsortes para tanto são os candidatos eleitos a Prefeito e Vice-Prefeito, vez que a chapa é uma e indivisível. É o que dispõe a Súmula 38 do TSE.

No presente feito, o litisconsórcio necessário entre o Prefeito e o seu Vice-Prefeito foi observado.

O que se discute neste recurso é o litisconsórcio entre o candidato beneficiado e eventual agente público que teria praticado o ilícito eleitoral. Ocorre



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

que a sentença em relação à aplicação de sanções, seja de inelegibilidade ou multa, não terá de ser uniforme em relação a todos, vez que pressupõe a análise do elemento subjetivo, que terá de ser feita individualmente em relação a cada um dos réus.

Essa distinção entre a sentença desconstitutiva do registro, diploma ou mandato, e a parte da sentença que importa em condenação à inelegibilidade ou multa, conduz a aplicação, para o primeiro caso, do inc. I do art. 115 do CPC e, para a segunda hipótese, a incidência do inc. II do mesmo dispositivo processual, cuja redação é a seguinte:

Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será:

I - nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo;

II - ineficaz, nos outros casos, apenas para os que não foram citados.

Os dispositivos processuais acima elencados são bastante lógicos e objetivam assegurar o princípio do contraditório e da ampla defesa, impedindo a validade da sentença que afetara esfera jurídica de quem não foi parte no processo (arts. 114 e 115, inc. I, do CPC). O litisconsórcio necessário nessas hipóteses nada mais faz do que cumprir o disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Porém, dando cumprimento ao princípio da instrumentalidade do processo, de forma a resguardar a tutela do direito material, o inc. II do art. 115 do CPC afasta a nulidade da sentença quando a mesma pode ser proferida em relação aos réus sem afetar a esfera jurídica de quem não foi parte no processo.



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

É o que se verifica no presente caso, em que, aqueles que não foram citados, não serão afetados pela sentença, sendo esta ineficaz em relação a quem não foi parte no feito.

Cumprido observar, a propósito, que o Col. TSE, seguindo na linha do entendimento acima preconizado, revisitou o tema recentemente, tendo firmado a tese no sentido de não ser exigido o litisconsórcio passivo entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita, em sede de AIJE por abuso de poder político, assinalando, no entanto, a necessidade de aplicação prospectiva de tal modificação no entendimento para as Eleições de 2018 e seguintes, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

O aludido *leading case*, alterando a jurisprudência sobre o tema, refere-se à decisão exarada pelo Col. TSE, na assentada do dia 10.06.2021, no julgamento do Recurso Ordinário Eleitoral nº 0603030-63/DF, sob a relatoria do eminente Ministro Mauro Campbell Marques, cujo aresto restou assim ementado:

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ORDINÁRIO. CARGO DE GOVERNADOR. ABUSO DO PODER POLÍTICO. COAÇÃO E EXONERAÇÃO DE SERVIDORES COMISSIONADOS. EXECUÇÃO SIMULADA DE PROGRAMA SOCIAL. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO ENTRE CANDIDATO BENEFICIÁRIO E AUTOR DE ATO TIDO POR ABUSIVO. DESNECESSIDADE. HIPÓTESE NÃO ABRANGIDA PELO ART. 114 DO CPC/2015. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA EM AIJE POR ABUSO DO PODER POLÍTICO. ALTERAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. APLICAÇÃO PROSPECTIVA. SEGURANÇA JURÍDICA. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS PREVIAMENTE REQUERIDA. RETORNO DOS AUTOS DIGITAIS À ORIGEM. COAÇÃO DE SERVIDORES COMISSIONADOS PARA APOIO DE CANDIDATURA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL PARA PROMOÇÃO PESSOAL. AUSÊNCIA DE PROVAS. IMPROCEDÊNCIA. PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO ORDINÁRIO. 1. A jurisdição eleitoral, considerados os bens jurídicos que se presta a defender, não pode criar óbice à efetividade da norma eleitoral nem exigir a formação de litisconsórcio sem expressa previsão no ordenamento jurídico. 2. O art. 114 do CPC/2015 prevê a formação do litisconsórcio necessário em apenas duas hipóteses: (a) por disposição de lei; e (b) quando,



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

pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes. 3. Não há, no ordenamento eleitoral, disposição legal que exija a formação de litisconsórcio no polo passivo da AIJE. 4. Inexiste relação jurídica controvertida entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita nas ações de investigação judicial por abuso do poder político. **5. Firma-se a tese no sentido de não ser exigido o litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita em AIJE por abuso do poder político.** 6. A fixação do novo entendimento tem aplicação prospectiva, para as eleições de 2018 e seguintes, por força do princípio da segurança jurídica. 7. Ausentes provas seguras que comprovem a utilização da máquina pública em favor dos recorridos e, por consequência, do abuso do poder político, a improcedência do pedido se impõe, conforme o entendimento desta Corte Superior. 8. Recurso ordinário provido, tão somente para afastar a necessidade de litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiário e os autores da conduta ilícita e determinar o retorno dos autos digitais ao TRE/DF a fim de retomar a instrução probatória relativa às condutas atingidas pelo indeferimento parcial da inicial.
(RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL nº 060303063, Acórdão, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 142, Data 03/08/2021) – grifou-se

Nota-se que, no aludido precedente, o eminente Relator Ministro Mauro Campbell Marques, em seu percuciente voto, observa que “*O fundamento principal para a viragem jurisprudencial foi a ampliação do exercício da ampla defesa pelo candidato beneficiado, além da concessão, para as AIJEs, do mesmo tratamento dado às representações*”, assinalando, no entanto, que, em sua “(...) concepção, a Justiça Eleitoral, considerados os bens jurídicos que se propõe defender, não poderia criar óbice à efetividade da norma eleitoral, nem exigir a formação de litisconsórcio sem previsão expressa no ordenamento jurídico”, ponderando, ainda, que, a seu ver, “*Não se justifica, portanto, erigir a efetividade da ampla defesa a fundamento do litisconsórcio passivo necessário, quando a lei não o faz*”.

Convém acrescentar, ainda, que certamente o ultrapassado entendimento jurisprudencial utilizado na sentença foi construído para os casos em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

que o candidato beneficiado não ostentasse a condição de agente público ou não possuísse uma relação direta com a estrutura da administração responsável pelo ato, permitindo, assim, que a pessoa que compõe a intimidade da administração pública ou do aparelho governamental trouxesse mais subsídios ao caso. Tal, contudo, não é a situação dos autos, em que o demandado como candidato beneficiado também era agente público na época dos fatos, e não somente isso, mas também o chefe máximo da administração pública municipal, estando, pois, no topo da hierarquia municipal, para o qual convergem todos os atos das demais pastas, não havendo, pois, qualquer prejuízo ao conhecimento completo dos fatos descritos na inicial.

Não fosse isso suficiente, exigir que, para cada ação judicial eleitoral ajuizada, houvesse, por parte do autor, um prévio conhecimento acerca do efetivo funcionário que, dentro da estrutura administrativa correspondente, fosse o responsável direto por cada ordem ou ato material, obviamente demandaria uma investigação prévia à própria ação de investigação, situação que, ante os exíguos prazos decadenciais impostos pela legislação, por certo tornariam impossível o exercício do direito de ação.

Sendo assim, à luz do recente entendimento jurisprudencial sobre o tema, aplicável às Eleições de 2018 e seguintes, não se verifica hipótese de extinção do feito em razão de decadência do direito de ação, haja vista inexistir obrigatoriedade de formação de litisconsórcio passivo entre o agente público responsável e o candidato favorecido, em sede de AIJE por abuso de poder político.

A presente discussão diz respeito diretamente com a instrumentalidade do processo e a efetividade da tutela do direito material, inclusive para fins punitivos que objetivam prevenir futuros ilícitos eleitorais.



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

Isso porque, diante da regra da decadência nos feitos eleitorais, a interpretação que, em AIJE por abuso de poder político e conduta vedada, aplica indiscriminadamente o instituto do litisconsórcio necessário, exigindo a integração à lide de pessoas que, se não forem citadas, não sofrerão qualquer efeito da sentença, importa em impossibilidade de qualquer tutela do direito material e prevenção futura de ilícitos ante o advento da decadência.

Finalmente, cumpre observar que, como não se verificou, no vertente caso, o encerramento da instrução processual, a reforma da sentença, afastando-se a extinção do feito, importa em necessário retorno dos autos à instância de origem, para que se dê curso à instrução do processo, vez que a causa não está madura para julgamento

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral opina pelo conhecimento e, no mérito, **provimento** do recurso, a fim de que seja reformada a sentença, afastando-se a extinção do processo, com a consequente determinação de retorno dos autos à instância de origem, para que o feito prossiga nos seus ulteriores termos.

Porto Alegre, 25 de novembro de 2021.

José Osmar Pumes
Procurador Regional Eleitoral

Fábio Nesi Venzon
Procurador Regional Eleitoral Auxiliar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PRR4^a-00021689/2021 PARECER**

.....
Signatário(a): **FABIO NESI VENZON**

Data e Hora: **24/11/2021 23:47:37**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JOSE OSMAR PUMES**

Data e Hora: **25/11/2021 10:39:08**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave c7e613f3.5018f224.5ceeea7f.a0361c19