



**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 (11548)**

**PROCESSO N. 0600366-33.2024.6.21.0138**  
**PROCEDÊNCIA: 138ª ZONA ELEITORAL DE CASCA/RS**  
**RECORRENTE: DAVID MERECE MAIS**  
**[REPUBLICANOS/PDT/MDB/PSB] - DAVID**  
**CANABARRO - RS**  
**RECORRIDO: LAURO ANTONIO BENEDETTI - PREFEITO**  
**VOLMIR TICIANI - VICE-PREFEITO**  
**RELATOR: Desembargador FRANCISCO THOMAZ TELLES**

**P A R E C E R**

**RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CASSAÇÃO DE MANDATO. DECISÃO DE IMPROCEDÊNCIA. CONDUTA VEDADA E ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CONTRATAÇÃO E RENOVAÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS NO PERÍODO DEFESO. ART. 73, V, DA LEI Nº 9.504/97. ART. 22 DA LC 64/90. O RECONHECIMENTO DE CONDUTA VEDADA NÃO ACARRETA AUTOMATICAMENTE A PROCEDÊNCIA DA AIJE. INEXISTÊNCIA DE PROVAS ROBUSTAS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. PARECER PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

---

**I - RELATÓRIO.**

Trata-se de recurso eleitoral interposto pela COLIGAÇÃO “DAVID MERECE MAIS” contra sentença proferida pelo Juízo da 138ª Zona Eleitoral de Casca/RS, a qual julgou **improcedente** a Ação de Investigação Judicial Eleitoral por ela ajuizada em face de LAURO ANTONIO BENEDETTI e VOLMIR TICIANI, reeleitos Prefeito e Vice-Prefeito do Município de David Canabarro, sob a alegação de prática de abuso de poder político e econômico, bem como de condutas vedadas aos agentes públicos, durante o período eleitoral de 2024.

A demanda inicial foi proposta com fulcro no art. 22 da Lei Complementar (LC) nº 64/90, sob a alegação de **abuso de poder político e econômico**, consubstanciado na prática de **condutas vedadas**, notadamente a contratação e renovação de contratos temporários de servidores públicos no período defeso (três meses antes do pleito). Aponta, ainda, o impacto das contratações irregulares nas famílias dos contratados, capaz de macular o processo democrático, e requer a cassação do diploma e a declaração de inelegibilidade dos Recorridos. (ID 46076969)

A sentença julgou **improcedente** a ação **devido à ausência de comprovação de abuso de poder político e econômico**, pois não vislumbrou prova de ingerência, liame subjetivo ou dolo específico do administrador para angariar votos ou desequilibrar o pleito. A sentença, contudo, determinou a remessa dos autos ao Ministério Público para apurar possíveis irregularidades administrativas nas contratações (incluindo indícios graves de fraude no processo seletivo e uso de contratações de "autônomos"). Consignou, ainda, no tocante às condutas vedadas que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

---

“o reconhecimento da existência de prática de condutas vedadas não implica automaticamente em deferimento da ação, mas sim elemento que pode caracterizar o abuso de poder político do administrador, desde que, em seu conjunto, comprovem a intenção do administrador em comprometer, em benefício próprio e de seu grupo político, a normalidade e legitimidade do pleito. (ID 46077170)

Irresignada, a *Recorrente* sustenta que uma vez reconhecida a prática de conduta vedada, trata-se de **ilícito de mera conduta**, sendo desnecessária a prova de dolo ou finalidade eleitoreira para a procedência da AIJE. Alega que a reiteração das condutas irregulares, especialmente em um município pequeno, configura abuso de poder político. Nesse contexto, requer “o PROVIMENTO DO RECURSO para, com base no texto exposto do art. 73, V, da Lei n.º. 9.504,97 e a jurisprudência pacificada no Tribunal Superior Eleitoral, reformar a sentença proferida, e, por consequência, julgar procedente o feito, com aplicação de multa, cassação do diploma e a declaração de inelegibilidade aos Recorridos”. (ID 46077177)

Com contrarrazões (ID 46077183), foram os autos remetidos a esse egrégio Tribunal e deles dada vista a esta Procuradoria Regional Eleitoral.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

## II - FUNDAMENTAÇÃO.

**Não assiste razão** à *Recorrente*. Vejamos.

Cinge-se a controvérsia acerca da necessidade de demonstração do elemento subjetivo (dolo específico e finalidade eleitoral) e da gravidade da conduta para a procedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) baseada em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

---

conduta vedada.

Cuida-se, na origem, de Ação de Investigação Judicial Eleitoral na qual é imputado aos candidatos eleitos a prefeito e vice do município de David Canabarro/RS, suposta prática de conduta vedada e abuso de poder político e econômico em razão de irregularidades em contratações temporárias.

De plano, mister destacar que, para a configuração do abuso de poder e das condutas vedadas, é necessária a comprovação robusta dos fatos alegados, não sendo admissíveis meras presunções ou ilações.

A ação de investigação judicial eleitoral visa, nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, 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, devendo o autor relatar fatos e indicar provas, indícios e circunstâncias.

Acerca da conduta vedada, a legislação veda nomeações e exonerações arbitrárias durante o período eleitoral, inclusive concessão ou revogação de vantagens a servidores públicos, conforme dispõe o art. 73, inc. V, da Lei das Eleições:

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: (...)

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;



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

- 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;
- (...)

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

Já o art. 22, da LC 64/90, dispõe que:

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: (...)

Na lição de José Jairo Gomes, compreende-se o abuso de poder como:

[...] 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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

---

peculiaridades do caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se este ou aquele evento configura ou não abuso de poder.<sup>1</sup>

Importante ressaltar, no entanto, que a AIJE exige a existência de gravidade no fato, ou seja, um alto desvalor da conduta somado a um impacto no equilíbrio da eleição.

### II.I. Distinção entre AIJE (Abuso de Poder) e Representação (Conduta Vedada).

É fundamental reafirmar a distinção de natureza entre a AIJE (fundada no art. 22 da LC nº 64/90) e a Representação Especial (fundada no art. 73 da Lei nº 9.504/97).

Enquanto a Representação por Conduta Vedada possui **natureza objetiva**, bastando a prática do ato vedado para a aplicação da sanção de multa, a **AIJE possui natureza eminentemente subjetiva**.

A AIJE visa proteger a normalidade e legitimidade do pleito e exige a demonstração de **finalidade eleitoral** e **gravidade das circunstâncias** suficiente para comprometer o pleito. Consequentemente, as sanções na AIJE (cassação do registro/diploma e inelegibilidade) são mais severas do que as sanções mínimas da Representação. Exatamente por exigir a cassação ou inelegibilidade como sanção mínima, o ônus probatório na AIJE é mais elevado, requerendo **prova robusta e inequívoca do abuso de poder**.

---

<sup>1</sup> GOMES. José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2020. p. 729.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

---

A Coligação Recorrente insiste na tese de que o reconhecimento da conduta vedada implica, automaticamente, na procedência da AIJE, pois se trataria de "ilícito de mera conduta". Essa argumentação confunde os institutos e desconsidera que, em sede de AIJE, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) exige o **dolo específico de se obter o voto do eleitor** e que o abuso deve ser aferido a partir de aspectos qualitativos e quantitativos.

Portanto, **não se configura** tal situação no caso.

## II.II. Da Ausência de Gravidade e Elemento Subjetivo (Dolo).

Da análise da prova carreada aos autos verifica-se que as contratações irregulares (em número de 5, além das contratações de autônomos cuja prova da data foi considerada insuficiente) tratavam-se, em sua maioria, de reposição de vagas (substituições por licença gestante, desincompatibilização eleitoral ou rescisão contratual).

O Juízo *a quo* considerou que tais circunstâncias não demonstraram a intenção deliberada do administrador de angariar maior apoio político ou votos, mas sim a **manutenção de práticas administrativas anteriores**. O entendimento se coaduna com a jurisprudência que afasta o abuso quando o número de admissões é equivalente ao de demissões ou se trata de reposição.

Embora a sentença tenha apontado indícios de irregularidades nos processos seletivos (prazo exíguo de um dia e um único candidato inscrito por vaga) e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

---

na contratação de "autônomos", tais fatos, por si sós, sem a demonstração de que houve favorecimento ou de que os contratados se engajaram na campanha dos Recorridos em troca do cargo (o que não foi sequer aventado pelos Autores), não preenchem o requisito do dolo específico exigido para a cassação em AIJE.

Como bem referido pelo Ministério Público em primeiro grau:

No caso em tela, a instrução probatória não logrou êxito em demonstrar, de forma inequívoca, que os investigados agiram com o dolo específico de desequilibrar o pleito em seu favor. As provas carreadas aos autos, embora possam indicar a ocorrência de atos vedados em campanha eleitoral, são frágeis para comprovar a intenção deliberada de abusar do poder econômico ou político com fins eleitorais.

**O ônus da prova, em sede de AIJE, recai sobre quem alega, cabendo ao autor da ação demonstrar, de forma cabal, a ocorrência do ilícito.**

Na dúvida, a **soberania do voto popular deve prevalecer**. A condenação em uma ação de tamanha envergadura não pode se basear em ilações não detidamente comprovadas nos autos. (ID 46077168)

Dessa forma, a conduta ilícita, embora potencialmente configurada como conduta vedada (Art. 73, V), carece da gravidade e da intencionalidade (dolo) necessárias para caracterizar o abuso de poder político/econômico, conforme os ditames do Art. 22, XVI, da LC 64/90, devendo prevalecer a soberania do voto popular.

Com efeito, as irregularidades de natureza administrativa apontadas (como a possível conduta vedada em cinco casos e as questões relativas aos processos seletivos e contratações de autônomos) não são suficientes, no contexto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

fático-probatório, para justificar a cassação e a inelegibilidade, penas máximas e extremas da Justiça Eleitoral, em face da ausência de dolo e desvio de finalidade comprovados.

Nesse sentido, o TSE decidiu que:

ELEIÇÕES 2024. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AIJE. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO NÃO CONFIGURADO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

#### I. CASO EM EXAME

1. Agravo interno interposto por diretório municipal de partido político da decisão monocrática que negou seguimento a agravo em recurso especial eleitoral, no âmbito de AIJE ajuizada contra candidatos a prefeito e vice-prefeito de Lajedão/BA, por suposto abuso de poder político. Alegou-se a contratação de 207 servidores temporários no primeiro semestre de 2024, com finalidade eleitoreira. O juízo de 1º grau julgou improcedente a ação, e o TRE/BA confirmou a sentença, entendendo ausente prova robusta de finalidade eleitoreira nas contratações.

#### II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (a) se houve omissão no acórdão regional quanto aos fundamentos da decisão; (b) **se as contratações temporárias realizadas em ano eleitoral configuraram abuso de poder político**; (c) se o reexame das circunstâncias do caso demanda revolvimento de fatos e provas, inviável em recurso especial.

#### III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O acórdão regional enfrentou adequadamente todas as questões suscitadas, inclusive nos embargos de declaração, afastando a alegada omissão quanto à análise da finalidade das contratações.



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

4. As contratações temporárias realizadas antes do período vedado foram justificadas por situação excepcional: anulação de concurso público anterior pelo Tribunal de Contas dos Municípios, o que exigiu medidas administrativas para a manutenção dos serviços públicos essenciais. 5. Não se verificou aumento desproporcional no número de servidores contratados, tampouco violação aos limites orçamentários estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. Inexistem elementos de prova robustos que demonstrem o caráter eleitoreiro das contratações, sendo frágeis os depoimentos apresentados, além de ausente correlação entre a conduta imputada e o desequilíbrio do pleito.

7. A jurisprudência do TSE exige prova incontestante de gravidade qualitativa e quantitativa para a configuração de abuso de poder político, o que não se verifica no caso. Incidência do Enunciado nº 30 da Súmula do TSE.

8. A análise da tese recursal exigiria reexame do conjunto fático-probatório, o que atrai a incidência do Enunciado nº 24 da Súmula do TSE.

9. Não há similitude fática entre os precedentes citados e o caso concreto. Incidência do Enunciado nº 28 da Súmula do TSE.

#### IV. DISPOSITIVO

10. Agravo interno desprovido.

(Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº060037761, Acórdão, Relator(a) Min. Antonio Carlos Ferreira, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 20/10/2025 - g.n)

Nesse passo, mesmo quando há o reconhecimento de uma **conduta vedada (art. 73, V, Lei nº 9.504/97)** por contratação irregular, é necessária **prova robusta da gravidade** e do **potencial de desequilíbrio** para a configuração do **abuso de poder (AIJE)**,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

---

Assim, por qualquer prisma, **não ficou comprovada a prática de abuso de poder político ou econômico** aos agentes públicos.

Portanto, **não deve prosperar a irresignação.**

**III - CONCLUSÃO.**

Ante o exposto, o **Ministério Público Eleitoral**, por seu agente signatário, manifesta-se pelo **desprovemento do recurso.**

Porto Alegre, 2 de dezembro de 2025.

**CLAUDIO DUTRA FONTELLA**  
Procurador Regional Eleitoral

JM