



**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. 0601001-90.2020.6.21.0158**

**Procedência:** PORTO ALEGRE – RS (JUÍZO DA 158ª ZONA ELEITORAL)  
**Assunto:** CONDOTA VEDADA AO AGENTE PÚBLICO – CARGO – PREFEITO –  
CARGO – VICE-PREFEITO – ELEIÇÕES – ELEIÇÃO MAJORITÁRIA –  
ABUSO – DE PODER POLÍTICO/AUTORIDADE – CAPTAÇÃO ILÍCITA DE  
SUFRÁGIO  
**Recorrente:** COLIGAÇÃO ESTAMOS JUNTOS PORTO ALEGRE  
(MDB/DEM/CIDADANIA/SOLIDARIEDADE/DC/PRTB)  
**Recorridos:** NELSON MARCHEZAN JUNIOR  
GUSTAVO TANGER JARDIM  
TAINA MOREIRA VIDAL  
**Relator:** DES. AMADEO HENRIQUE RAMELLA BUTTELLI

**PARECER**

**RECURSO ELEITORAL. AIJE. ABUSO DE  
PODER POLÍTICO OU DE AUTORIDADE.  
ABUSO DE PODER ECONÔMICO. CONDUAS  
VEDADAS. UTILIZAÇÃO DA PUBLICIDADE  
OFICIAL PARA PROMOÇÃO PESSOAL DO  
MANDATÁRIO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE  
SUFRÁGIO. PREFEITO CANDIDATO À  
REELEIÇÃO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO  
ASSISTENCIAL, EM ANO ELEITORAL,  
CONSISTENTE EM AUXÍLIO EMERGENCIAL  
EM DINHEIRO, POR CONTA DOS EFEITOS DA  
PANDEMIA DE COVID-19. PARTICIPAÇÃO DO  
PREFEITO EM ATO DE LANÇAMENTO DO  
PROGRAMA COM A ENTREGA DE ALGUNS  
BENEFÍCIOS. POSTAGEM DE FOTOGRAFIAS  
DO MANDATÁRIO NO PERFIL PESSOAL DA  
PRIMEIRA DAMA EM REDE SOCIAL.  
INOCORRÊNCIA DE LESÃO AO ART. 74 DA**



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

**LEI Nº 9.504/97, C/C ART. 37, § 1º, DA CF. AUSÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL PARA O ATO DE PROMOÇÃO. CONDUTA VEDADA DO § 11 DO ART. 73. AUSÊNCIA DE QUALQUER REFERÊNCIA NO SENTIDO DE QUE OS PROGRAMAS SOCIAIS ESTARIAM SENDO EXECUTADOS POR ENTIDADE VINCULADA AOS CANDIDATOS OU POR ELES MANTIDA. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. EVENTO DE ENTREGA REALIZADO EM 14.08.2020, MAIS DE UM MÊS ANTES DO REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. NÃO PREENCHIMENTO DO ELEMENTO TEMPORAL DO TIPO DO ART. 41-A DA LEI DAS ELEIÇÕES. ABUSO DE PODER ECONÔMICO IGUALMENTE NÃO EVIDENCIADO. AUSÊNCIA DE REFERÊNCIA A INGRESSO DE RECURSOS DESPROPORCIONAIS EM CAMPANHA OU INFLUÊNCIA INDEVIDA DE AGENTES ECONÔMICOS NO PLEITO. CONDUTA VEDADA DO § 10 DO ART. 73. NÃO CONFIGURAÇÃO. ENQUADRAMENTO NA EXCEÇÃO PREVISTA NO DISPOSITIVO, UMA VEZ QUE NOTÓRIO O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA ENFRENTADO POR CONTA DA PANDEMIA, BEM COMO DA VINCULAÇÃO ENTRE O BENEFÍCIO CONCEDIDO E AS CONSEQUÊNCIAS INDIRETAS DA CRISE SANITÁRIA. ABUSO DE PODER POLÍTICO POR SUPOSTO DESVIO DE FINALIDADE DO PROGRAMA MUNICIPAL DE AUXÍLIO EMERGENCIAL. ALEGADA DEMORA NA VIABILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO PARA QUE A SUA EXECUÇÃO COINCIDISSE COM O PERÍODO ELEITORAL. INOCORRÊNCIA. CARÁTER COMPLEMENTAR DO BENEFÍCIO EM RELAÇÃO ÀQUELE CONCEDIDO PELO GOVERNO FEDERAL. NECESSIDADE PRÉVIA DE ESTUDO PARA VERIFICAR OS POTENCIALMENTE NÃO IMPACTADOS PELO PROGRAMA FEDERAL E PARA VERIFICAR**

Assinado digitalmente em 14/12/2021 17:11. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave E1F1BC3B.502F91B4.6B8F330D.5D9420B6



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

**AS FONTES DE FINANCIAMENTO, BEM COMO DE TEMPO PARA ELABORAR O PRÓPRIO PROJETO DE LEI. ENTREGA DO PROJETO DE LEI À CÂMARA MUNICIPAL EM 05.06.2020 E RETORNO EM 06.07.2020. ATRASO POSTERIOR QUE NÃO TROUXE QUALQUER BENEFÍCIO AOS INVESTIGADOS, POIS O PERÍODO DE VIGÊNCIA DO PROGRAMA INEVITAVELMENTE ABRANGERIA O PERÍODO ELEITORAL. EXISTÊNCIA DE OUTRAS AÇÕES ASSISTENCIAIS DO MUNICÍPIO QUE REMETEM AINDA AO MÊS DE MARÇO DE 2020. CONDUTA VEDADA DO INCISO IV DO ART. 73 DA LEI Nº 9.504/97. VERIFICAÇÃO NO CASO. USO PROMOCIONAL DA ENTREGA DO BENEFÍCIO EM FAVOR DO CANDIDATO NAS REDES SOCIAIS DA PRIMEIRA DAMA. INTUITO QUE SE EVIDENCIA PELO VETO A DISPOSITIVO DA LEI CONCESSIVA DO BENEFÍCIO QUE VEDAVA A ENTREGA POR AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE GRAVE PREJUÍZO À IGUALDADE DE OPORTUNIDADE ENTRE OS CANDIDATOS E PARA A LEGITIMIDADE E NORMALIDADE DO PLEITO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO AFASTADOS. SUFICIENTE A APLICAÇÃO DA PENA DE MULTA DO § 4º DO ART. 73 DA LEI AOS INVESTIGADOS NELSON MARCHESAN E TAINÁ MOREIRA VIDAL PELA PRÁTICA DA CONDUTA VEDADA DO INC. IV DO MESMO DISPOSITIVO. SANÇÃO QUE NÃO DEVE SER APLICADA AO INVESTIGADO GUSTAVO TANGER JARDIM POR AUSÊNCIA DE PROVA DE SUA ANUÊNCIA COM OS ATOS PRATICADOS. Parecer pelo conhecimento e parcial provimento do recurso, para que seja aplicada aos investigados Nelson Marchesan e Tainá Moreira Vidal a multa do § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.**



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

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso eleitoral interposto pela COLIGAÇÃO ESTAMOS JUNTOS PORTO ALEGRE (MDB/DEM/CIDADANIA/SOLIDARIEDADE/DC/PRTB em face de sentença exarada pelo Juízo da 158ª Zona Eleitoral de Porto Alegre – RS (ID 43980933), que  julgou improcedente  AIJE proposta contra NELSON MARCHEZAN JUNIOR, GUSTAVO TANGER JARDIM e TAINA MOREIRA VIDAL, o primeiro então Prefeito de Porto Alegre candidato à reeleição no pleito de 2020, o segundo candidato a Vice-Prefeito na mesma chapa e a terceira esposa do primeiro candidato, ao fundamento de que o Programa Municipal Temporário de Transferência de Renda aos cidadãos atingidos social e economicamente pela pandemia de Coronavírus, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 887, de 24 de julho de 2020, e regulamentada pelo Decreto nº 20.688, de 17 de agosto de 2020, estaria em consonância com o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, uma vez que a iniciativa se deu em pleno período de pandemia, em momento de reconhecida calamidade pública, tendo observado, antes da propositura do projeto de lei, tratativas ordenadas de fases e de atos essenciais à tramitação, com a realização de reuniões com vereadores e criação de grupos de trabalho logo no início da pandemia, além de discussões sobre a regularidade, o alcance aos beneficiários e ajustes para categorizar a despesa, sendo, também, afastada a sua finalidade eleitoreira, visto que iniciado em período ainda afastado daquele previsto no inciso VI do art. 73 da mesma Lei. Referido, com relação à participação do então Prefeito Nelson Marchezan Junior em evento realizado no dia 14.08.2020, com fotos deste postadas na rede social de sua esposa em que o mesmo aparece entregando documentos a duas senhoras, uma das quais segurando um cartão social, que se tratava de ato simbólico de implementação do referido programa, sem indício de repetição de conduta que pudesse indicar abuso do poder econômico ou político apto a causar desequilíbrio na competição entre os candidatos, também não



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

havendo vedação à participação dos envolvidos na solenidade, seja pela incidência dos incisos II e VI do art. 73 da Lei nº 9.504/97, seja porque os dois candidatos somente foram confirmados em convenção em 15.09.2020, seja porque o art. 12 da LCM, objeto de veto pelo Prefeito Municipal posteriormente derrubado, somente entrou em vigor em 15.09.2020.

A Coligação autora interpôs recurso. Em suas razões (ID 43982233), narra que as imagens veiculadas nas redes sociais de Tainá Vidal, então primeira-dama do município, mostram o réu Nelson Marchezan Junior entregando os cartões sociais, sendo amplamente divulgado o benefício que atingia parcela da população não alcançada pelos demais programas sociais, circunstância que gerou indevida promoção pessoal no período eleitoral, sendo tais imagens incontroversas nos autos. Salaria que a prova testemunhal deve ser vista sob fragilidade, visto que as testemunhas possuíam ligação direta com o candidato a prefeito, e que a natureza do ato não consistiu em evento simbólico, mas em efetiva entrega dos benefícios a algumas famílias, ocorrida em bairro da capital. Menciona, ainda, que o site do Município de Porto Alegre noticiou, desde 14.09.2020, a prorrogação do Programa Cartão Social – Transferência de Renda por prazo indefinido, e que o art. 12 da LC 887/2020 vedava qualquer ato que concretizasse a concessão do auxílio emergencial por exercente de cargo em comissão ou por agentes políticos eleitos, havendo o veto e a sua posterior derrubada. Alega que o ato de lançamento do programa não ocorreu na Prefeitura, e sim em uma comunidade da periferia, com o intuito de dar visibilidade ao ato, bem como que houve estratégia eleitoreira do prefeito em disparar a execução do programa social exatamente dentro do período eleitoral, nos meses de setembro a novembro de 2020, muito tempo depois do programa social lançado pelo governo federal, com o objetivo de tirar vantagem em relação aos seus adversários. Sustenta, nessa via, que a máquina administrativa teve a sua utilização pautada não pelo interesse público, mas pelo pleito, violando a isonomia entre os candidatos, e, pela relevância de ter ocorrido em período de grave



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

pandemia, desproporcionalidade frente aos instrumentos ao alcance dos demais candidatos e atingimento de expressivo número de eleitores pela entrega de cartões sociais, configurou também abuso de poder político. Argumenta, ainda, que as práticas descritas, na linha do quanto também apontado no parecer ministerial de primeira instância, representam afronta ao inciso IV e parágrafos 10 e 11 do art. 73, bem como ao art. 74, ambos da Lei nº 9.504/97, este c/c art. 37, § 1º, da Constituição Federal, uma vez que houve o uso promocional para fins eleitorais do referido programa, conduta agravada pelo desrespeito à ressalva veiculada no julgamento da Consulta nº 11551 do TRE. Acresce que a LCM 887/2020 teve a primeira votação na Câmara dos Vereadores em 15.06.2020, sendo aprovada por unanimidade, momento em que já constava a vedação do art. 12, o qual veio a ser vetado em 28.07.2020 pelo prefeito candidato, sendo a mencionada lei publicada em 10.08.2020 com a mensagem de veto, este derrubado somente em 10.09.2020. Aponta, assim, que o procedimento do veto constituiu manobra para o uso e promoção pessoal do programa social, em burla ao princípio da moralidade. Argumenta que o cartão social, que representa determinado valor monetário, constituiu, mediante um disfarce de programa social, uma forma de o poder econômico ser utilizado na disputa eleitoral, caso em que a entrega pessoal aos beneficiários em período próximo ao pleito, pelo prefeito com candidatura à reeleição, trazendo a sua esposa a fim de usá-la para ampla divulgação, configurou um ato de negociação, com pedido implícito de voto em retribuição, atraindo a incidência, também, do art. 41-A da Lei das Eleições, o que se evidencia ainda mais pela participação direta do mandatário. Requer, por fim, a procedência da ação, a fim de que sejam cassados os registros de candidatura dos representados, seja aplicada sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição municipal de 2020, bem como aplicada multa.

Com contrarrazões (ID 43984183), os autos foram remetidos a esse Egrégio Tribunal e, após, a esta Procuradoria Regional Eleitoral para parecer.



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

É o relatório.

## **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.

Especificamente quanto à tempestividade, a intimação da decisão que julgou os embargos de declaração opostos contra a sentença foi lançada no PJe no dia 23.06.2021. Conforme se verifica do PJe na ZE, o advogado da coligação recorrente tomou ciência da sentença em 23.06.2021, tendo começado a fluir o prazo recursal no dia 24.06.2021, quinta-feira, com término no dia 28.06.2021, segunda-feira, data em que foi interposto o recurso. Portanto, verifica-se que foi observado o tríduo legal previsto no art. 258 do Código Eleitoral.

O recurso, pois, merece ser **conhecido**.

### **II.II – Mérito recursal**

A presente ação de investigação judicial eleitoral vem fundada em supostos abuso do poder político e abuso de poder econômico, cumulados com a prática de condutas vedadas, bem como captação ilícita de sufrágio, tudo com o intuito de beneficiar a candidatura do investigado Nelson Marchezan Junior, então Prefeito de Porto Alegre, na sua campanha à reeleição no pleito de 2020. Nessa via,



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

tanto na inicial como no recurso, a coligação autora refere a existência de dois fatos principais. Primeiramente, afirma que o Programa Municipal temporário de Transferência de Renda aos cidadãos atingidos social e economicamente pela pandemia do novo Coronavírus, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 887, de 24.07.2020, foi engendrado como estratégia eleitoreira, visto que a pandemia e o estado de calamidade pública por ela gerado já eram de conhecimento do poder executivo municipal em março de 2020, ao passo que o Decreto Municipal nº 20.688/2020, que regulamentou o referido programa social, somente entrou em vigor em 17.08.2020, três meses após a resposta positiva do TRE a consulta formulada nesse sentido pelo Município, fazendo-se concretizar o auxílio emergencial municipal, em seu ápice, em coincidência com o período de campanha eleitoral, com a entrega dos cartões sociais. No segundo fato, e em reforço da primeira irregularidade, o então chefe do poder executivo municipal teria feito uso promocional do referido programa social, mediante a presença pessoal dele e da primeira dama em eventos de distribuição dos referidos cartões sociais, com posterior compartilhamento de imagens nas redes sociais da última com palavras de apoio, convites e apelo à reeleição do esposo prefeito, em nítido uso da máquina pública municipal para fins de propaganda eleitoral.

Pois bem.

A Constituição Federal 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 do art. 14 da CF, *in litteris*:

Art. 14. [...]

[...]

§9º. Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de **proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida progressa do candidato, e a normalidade e**





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

**legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifado).**

No mesmo sentido dispõe o art. 19 da Lei Complementar nº 64/90:

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.

Por sua vez, o art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar n.º 64/90, dispõe, *in verbis*:

Art. 22 (...)  
(...)

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

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,



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

dessa forma, nuances do ato, devendo se observar as peculiaridades do caso concreto, a fim de se averiguar a gravidade da conduta.

Segundo 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)<sup>1</sup>.

Acerca do abuso de poder político ou de autoridade, importa trazer, novamente, a lição do precitado doutrinador<sup>2</sup>:

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*

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

2 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**

*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)*

Importante salientar que, conforme a redação atual do inc. XVI do art. 22 da Lei Complementar 64/90, *para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.*

As circunstâncias possuirão gravidade suficiente para configurar o ato abusivo se os atos praticados importarem em prejuízo à normalidade e legitimidade do pleito, bem jurídico tutelado conforme se extrai do § 9º do art. 14 da CF/88 e art. 19, § único, da LC 64/90.

Mencionada, no caso, ainda, a prática das condutas vedadas previstas no art. 73, IV, §§ 10 e 11, da Lei nº 9.504/97, bem como do abuso de autoridade a que se refere o art. 74 da mesma Lei, c/c art. 37, § 1º da Constituição Federal, *verbis*:

Lei nº 9.504/97:

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:

(...)

(...)

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;

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o



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

Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.

Constituição Federal:

Art. 37 (...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Outrossim, cumpre observar que a conduta vedada a agente público, para sua consumação, depende apenas da demonstração da prática da conduta prevista no dispositivo legal que o tipifica, não sendo necessário para tanto que se evidencie presença de potencialidade da conduta de afetar a lisura do pleito. Isso porque o legislador, ao estabelecer que tais condutas são “tendentes” a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos, presume que, uma vez ocorridas, importam em violação ao bem jurídico tutelado. Por outro lado, caso fique evidenciada interferência na normalidade e legitimidade do pleito, poderá a conduta perfazer uma das hipóteses de abuso de poder (político, econômico e meio de comunicação), de que cuida o art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.

Isso não impede o juízo de proporcionalidade na análise do caso concreto, mas tal deverá ser reservado para o momento da aplicação das sanções fixadas em lei.



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

Por sua vez, a captação ilícita de sufrágio constitui ilícito cível previsto no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, cuja redação é a seguinte:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir.

§ 2º As sanções previstas no caput aplicam-se contra quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto.

§ 3º A representação contra as condutas vedadas no caput poderá ser ajuizada até a data da diplomação.

§ 4º O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

O dispositivo legal contém a indicação dos elementos exigidos para caracterização da infração de captação ilícita de sufrágio: (i) a prática, pelo candidato, do verbo nuclear de uma das seguintes condutas: **doar, oferecer, prometer, ou entregar** benesse ao eleitor; (ii) elemento subjetivo da conduta, consistente na **finalidade de obter o voto do eleitor**; (iii) promessa ou entrega de uma **dádiva** ao eleitor, a qual não precisa ter natureza pecuniária, podendo ser *vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública*; e (iv) **prática da conduta no período compreendido entre o registro da candidatura e o dia da eleição**.

Para a configuração da infração, não se exige que o candidato tenha praticado diretamente a conduta, sendo igualmente responsável se, a seu mando, foi praticada por seu cabo eleitoral ou apoiador, ou ao menos que terceiro a tenha praticado com a sua anuência, consoante a iterativa jurisprudência eleitoral.



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

De outra senda, como a prova de pedido expresso de voto é extremamente difícil, pois esse tipo de conduta costuma ocorrer na clandestinidade, o Tribunal Superior Eleitoral assentou que não se exige pedido explícito de voto para configuração da infração, sendo suficiente a evidência do especial fim de agir previsto na norma. E tal entendimento jurisprudencial, com a edição da Lei nº 12.034/2009, foi incorporado ao texto legal, constando da redação do dispositivo legal em comento.

Cumprе salientar, ainda, que o Tribunal Superior Eleitoral já assentou que para a configuração da infração prevista no art. 41-A da LE, não se faz indispensável a identificação do eleitor, caso se trate de uma pluralidade de eleitores corrompidos com a conduta ilícita, sendo suficiente, na hipótese, que fique demonstrado o direcionamento da conduta a eleitor determinável.

Por fim, anota-se que a configuração da infração sob comento independe de demonstração de potencialidade lesiva ou gravidade da conduta, pois o bem jurídico tutelado pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/97 é a liberdade do voto do eleitor (Recurso Especial Eleitoral nº 26118, Acórdão, Relator(a) Min. Gerardo Grossi, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 28/03/2007, Página 115).

Assentadas tais premissas, cumpre passar à análise do **caso concreto**.

A contestação, importante mencionar, não impugna os fatos apontados na inicial, refutando apenas as conclusões deles extraídas pela autora, notadamente o intuito eleitoreiro do programa assistencial e o caráter promocional no ato que contou com a presença do prefeito em 14.08.2020, o qual, segundo indicado, teria apenas a *“finalidade de registrar institucionalmente o início da entrega do Cartão*



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

*Social*”. São trazidos, ainda, alguns dados novos, como o início, em 05.06.2020, da tramitação do projeto de lei que deu origem à LCM nº 887/2020, a ausência de vigência do art. 12 da referida lei complementar quando da inauguração do auxílio emergencial denominado Cartão Social em 14.08.2020, visto que a derrubada do veto ocorreu apenas em 15.09.2020, bem como a suspensão, em 13.07.2020, pelo TCE, do registro de preços para prestação de serviço de fornecimento de cartão magnético ou eletrônico para benefício eventual decorrente de emergência/calamidade. Apontada, ainda, a ausência de qualquer divulgação de propaganda eleitoral cujo conteúdo consistisse no Cartão Social, não tendo o representado jamais se utilizado da sua imagem em publicidade institucional, ocorrendo as postagens sobre o Cartão Social apenas no perfil privado da primeira dama, que não era candidata, e apenas com caráter informativo e de promoção do serviço social, sem conotação política. Outrossim, negaram que teria havido compra de votos, asseverando que sequer houve descrição de algum fato concreto ou início de prova em tal sentido. Atestaram a regularidade do programa social com relação ao § 10 do art. 73, tendo em vista a decretação de estado de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul em 19.03.2020 e no Município de Porto Alegre em 23.06.2020, e, com relação ao inciso IV do mesmo artigo, referem que os representados não realizaram no evento qualquer fala ou conduta que caracterize propaganda eleitoral, sequer havendo divulgação da presença ou imagens do prefeito ou da primeira dama nos canais de comunicação oficiais da prefeitura. Rechaçam, ainda, a suposta afronta ao art. 74 da Lei nº 9.504/97 e ao art. 37, § 1º, da Constituição, uma vez que as publicidades institucionais do referido cartão teriam sido apenas de natureza informativa e de orientação social, ao passo que os autores trazem apenas publicidade na página pessoal da primeira dama. Remeteram, em caráter subsidiário, à ausência de gravidade ao bem jurídico tutelado, tendo em vista constituir fato isolado.



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

De início, cumpre afastar a alegada afronta ao art. 74 da Lei nº 9.504/97 e ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, uma vez que tais dispositivos tratam da publicidade institucional levada a cabo pelos órgãos públicos, ao passo que o caso trazido aos autos veicula uma suposta promoção pessoal na entrega de benefícios públicos efetivada por meio das redes sociais privadas da investigada Tainá Moreira Vidal. Assim, não havendo, na inicial, sequer alegação no sentido de que os veículos oficiais de comunicação do Município de Porto Alegre tenham sido utilizados com propósito de promoção pessoal do investigado Nelson Marchezan Junior, deve ser afastada a referida irregularidade.

Do mesmo modo, deve ser afastada a alegada infringência ao § 11 do art. 73 da Lei das Eleições, já que também sequer referido caso de execução de programa social por entidade nominalmente vinculada aos candidatos representados ou por eles mantida.

Cumpre, ainda, afastar, de plano, a prática de captação ilícita de sufrágio, uma vez que o ato de entrega pessoal dos cartões sociais pelo prefeito municipal a beneficiários teria, segundo a própria inicial, ocorrido em 14.08.2020, quando ainda não havia iniciado o período de registro de candidaturas nos termos do art. 1º, § 1º, incs. II e III, da EC 107/2020. Nesse ponto, o art. 41-A da Lei nº 9.504/97 é expresso no sentido de que a incidência da norma ocorre “*desde o registro da candidatura até o dia da eleição*”, portanto não restou preenchido o requisito temporal para configuração da captação ilícita de sufrágio.

No que se refere, ainda, à conduta vedada do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, também completamente descabida a sua ocorrência no caso, pois o Programa Municipal Temporário de Transferência de Renda no âmbito do Município de Porto Alegre, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 887/2020, e destinado à concessão de auxílio emergencial aos cidadãos atingidos social e





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

economicamente pela pandemia do Covid-19, apesar de iniciado em ano eleitoral, se enquadra na exceção prevista no dispositivo, que abarca casos de calamidade pública, sendo fato público e notório, não contestado nos presentes autos, que tal estado foi decretado nos níveis federal, estadual e municipal, havendo, ainda, uma clara associação entre o benefício assistencial concedido e as consequências econômicas e sociais advindas das medidas de distanciamento adotadas para combater a referida pandemia.

Subsistem, assim, apenas o alegado abuso de poder político consistente no suposto desvio de finalidade na instituição do programa social, e o abuso de poder econômico daí derivado, bem como a apontada prática da conduta vedada do art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97.

Com relação ao suposto desvio de finalidade na instituição do programa, alega-se que foi engendrado com objetivo puramente eleitoral, uma vez que os reflexos sociais e econômicos da pandemia já eram conhecidos desde março de 2020, e o Município deixou apenas para meados de agosto do referido ano a implementação definitiva do referido programa, a fim de fazer a sua execução coincidir, em grande parte, com o período eleitoral.

Contudo, tal associação com o período eleitoral não foi comprovada nos autos.

Primeiro, porque o início da execução do programa assistencial, a partir de 14.08.2020, ocorreu, conforme já frisado, ainda bem antes do início da campanha eleitoral, não havendo nos autos notícia ou prova de que tenha se dado uma concessão de benefícios fora do normal exatamente no momento da campanha ou mesmo que tenha sido o programa utilizado como elemento de propaganda eleitoral pelo prefeito candidato à reeleição.



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

Depois, porque nem mesmo foi possível demonstrar que as etapas prévias à execução do programa foram calculadamente atrasadas a fim de que o período de início da concessão do benefício coincidissem com as eleições.

Nesse sentido, a tramitação do projeto de lei na Câmara de Vereadores, trazida no ID 43978933, aponta que a entrada do projeto de lei no legislativo municipal se deu em 05.06.2020 (fl. 8), sendo, após, submetido a uma série de propostas de emendas pelos vereadores, as quais, juntamente com o projeto original, foram votadas em 15.06.2020, seguindo o projeto, ainda, para elaboração de redação final e encaminhado, em versão definitiva, ao prefeito municipal em 06.07.2020 (fl. 126). A Lei Complementar nº 887/2020 foi publicada, então, no dia 24.07.2020 (ID 43977683), sendo encaminhada mensagem de veto ao art. 12 no dia 28 de julho (ID 43978933, fl. 130/134), o qual foi posteriormente derrubado em 02.09.2020 (ID 43978933, fl. 150/151). O Decreto nº 20.688, de 17.08.2020, regulamentou o referido programa (ID 43977683).

Importante notar que, posteriormente a 05.06.2020, a tramitação do projeto já não poderia mais ser tachada de eleitoreira, uma vez que dependia de análise pela Câmara Municipal. O início da execução do programa, após esse período, também não poderia sofrer tal mácula, uma vez que, se ocorresse já a partir de 06.07.2020, momento em que retornado o projeto aprovado à prefeitura, a sua execução já contemplaria o período eleitoral como um todo, visto que, nos termos do art. 13 da Lei Complementar, o prazo de concessão do benefício era de três meses, prorrogáveis, mediante decreto, por mais três meses. Portanto, a demora que se observou posteriormente a 06.07.2020, mesmo que possa ser atribuída à necessidade de operacionalização do referido benefício, visto que ainda estava em trâmite o processo de licitação para contratação da empresa que administraria os cartões sociais, já não servia mais a qualquer propósito



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

especificamente eleitoreiro. Nessa linha, aliás, nota-se que, mesmo que o programa fosse posto em execução já no dia seguinte ao ingresso do projeto de lei no legislativo municipal, a sua vigência já compreenderia o período até a realização das eleições municipais, inclusive se considerado o segundo turno, em 29.11.2020.

O lapso de tempo observado antes do encaminhamento do projeto de lei da prefeitura à câmara de vereadores também se justifica pelos documentos constantes nos autos, sendo, por fim, corroborada pela prova oral colhida em juízo.

Nesse sentido, observa-se que, entre os momentos iniciais de adoção de medidas restritivas à circulação por conta da pandemia, em meados de março de 2020, e o envio do projeto de lei à câmara municipal tratando da concessão do benefício assistencial, no início de junho de 2020, transcorreram pouco mais de dois meses e meio.

Ocorre que, nesses dois meses e meio, certamente houve a necessidade da realização de estudos prévios, seja de ordem financeira e orçamentária, seja no tocante à massa de indivíduos e famílias que seriam alcançados pelo programa municipal. Também houve a necessidade, após, de tempo para a análise dos resultados e para a própria elaboração do projeto de lei.

A corroborar tais asserções, colhe-se, da própria justificativa do projeto de lei perante a Câmara de Vereadores (ID 43978933, fl. 7), a realização, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDSE) e Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), de *“levantamento prévio identificando os possíveis beneficiados com o programa de transferência de renda municipal”*, sendo elaborada tabela com tal fim. A realização de tal trabalho deve ter requerido algum tempo.



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

Não fosse isso suficiente, importante ter em vista a natureza complementar do benefício, conforme se extrai do art. 10, *caput* e § 4º, da LCM nº 887/2020, *verbis* (ID 43977633) (grifos acrescentados):

Art. 10. O auxílio emergencial será **concedido mensalmente às famílias inscritas no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico)**, de acordo com os recursos orçamentários disponíveis para o Programa em cada período, **que**, sem prejuízo de outros estabelecidos em decreto, **atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:**

I - que se encontrem em situação de pobreza ou de vulnerabilidade social;

II - que integrem família de baixa renda, considerada como sendo aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, conforme definido no art. 4º, inc. II, al. a, do Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007, alterado pelo Decreto Federal nº 9.462, de 8 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal;

III - que sejam residentes e domiciliados no Município de Porto Alegre; e

IV - **que não recebam nenhum outro benefício ou auxílio decorrente de programa de transferência de renda federal, estadual ou municipal, permanente ou eventual.**

(...)

§ 4º **Somente serão concedidos os benefícios àqueles que estiverem inscritos no CadÚnico até a data de promulgação desta Lei Complementar e não receberem benefício decorrente de programa de transferência de renda federal, estadual ou municipal, permanente ou eventual**, sendo a aferição realizada pelos dados disponibilizados até o dia 20 (vinte) do mês anterior ao do pagamento do benefício, no sistema do CadÚnico.

Daí que, pela própria natureza complementar do auxílio emergencial municipal, parece óbvio que o Município somente se debruçou sobre a necessidade de alcançar um valor pecuniário às famílias pobres e vulneráveis após já possuir plena noção do alcance daquele auxílio emergencial já disponibilizado pelo Governo Federal, cujo início dos pagamentos se deu em 09.04.2020 (petição inicial, fl. 38). Somente após conhecer o valor e amplitude do benefício federal, bem como se tornar ciente de que ainda haveria pessoas excluídas da proteção por tal programa,



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

é que o município deve ter dado início às preparações e estudos visando à implementação de um programa próprio em tal sentido.

A prova testemunhal corrobora essas asserções.

Pablo Lannoy Stürmer (IDs 43982633, 43982583, 43982533, 43982483, 43982433, 43982383 e 43982333), apesar de contraditado, foi compromissado, uma vez que não possui filiação partidária e não mais guardava relação de hierarquia com os investigados, não possuindo interesse na resolução da causa. Afirmou que foi Secretário de Saúde na gestão anterior, iniciando como secretário-adjunto desde 2017 e como efetivo entre janeiro de 2019 até 31.12.2020. Respondeu que o então Prefeito sempre teve a preocupação da separação das atividades de prefeito e de, posteriormente, candidato. Que os primeiros movimentos e encontros atinentes ao benefício social já começaram no mês de março, diante da identificação da necessidade decorrente da repercussão econômica da restrição das atividades necessária por conta da pandemia. Que o depoente foi indicado pelo processo do banco de talentos, sendo nomeado pelo perfil técnico que possuía, sendo que tal critério pautou a necessidade de fechamento das atividades econômicas. Que a ideia do prefeito com o benefício social era contemplar aqueles que sequer eram vistos pelos cadastros sociais, havendo várias pessoas inscritas no cadastro único do governo federal, porém havia pessoas abaixo da linha da pobreza que sequer eram cadastradas, tendo o prefeito sempre a intenção de contemplar esse público-alvo. Que não estava presente no evento de início de entrega dos cartões sociais no dia 14.08.2020. Que o planejamento e a execução do programa ficou a cargo da FASC, não vinculada à Secretaria da Saúde. Que a concepção do plano sempre foi feita de maneira integrada entre as pastas, havendo compartilhamento das informações, com protagonismo do Prefeito em todas as ações, mas que o cartão social estaria sob a responsabilidade da FASC. Que, ao que se lembra, a fundação também efetivava o cadastramento daqueles aptos ao



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

recebimento, não sabendo se a entrega dos cartões sociais era feita pela FASC. Que não tem conhecimento sobre o número de famílias beneficiadas pelo cartão social, bem como quais benefícios teriam aqueles aptos ao recebimento. Que lembra de ter havido prorrogação por conta da baixa adesão em relação ao previsto.

Mauro Roberto Pinheiro (IDs 43982733, 43982783, 43982833, 43982883 e 43982933), compromissado e não contraditado, vereador reeleito, instado a falar sobre a distribuição do cartão social instituído pelo fundo municipal de combate ao coronavírus, disse que participou na construção do projeto, que tinha em vista buscar o alcance das pessoas reconhecidas como invisíveis pelos profissionais da área. Que o projeto teve origem no poder executivo, sendo aprovado por unanimidade pela câmara municipal. Que logo após o início da pandemia já se iniciou a discussão da necessidade de auxílio, havendo várias reuniões para discutir a formulação do projeto. Que participou junto com as secretarias específicas no sentido de discutir o projeto e fazer o cartão. Que houve reuniões na prefeitura sobre a pandemia, na condição de vereador, junto com secretários. Que não tem ideia de como era a operacionalização do benefício no âmbito do governo federal, mas a preocupação era atingir inclusive aquelas pessoas que não eram contempladas pelo governo federal, os chamados invisíveis, que não se sabe como encontrar, que estavam à margem da sociedade. Que, ao que sabe, não houve exploração eleitoral ou midiática do prefeito no que se refere à entrega desses cartões sociais. Que participou de várias cerimônias da Prefeitura, mas não participou de cerimônia referente aos cartões sociais em 14.08.2020. Que, nas cerimônias da Prefeitura que presenciou, nunca viu o prefeito ou a primeira dama falando de campanha ou pedindo votos. Que, em agosto de 2020, estava no Partido Liberal, que é da base do Prefeito. Que o depoente era líder do governo na bancada. Que a secretaria que conduziu o programa social foi a secretaria de Desenvolvimento Social, por meio da FASC. Que várias secretarias participaram da



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

construção do programa. Que as reuniões eram com várias pessoas, de diversas secretarias.

Christian Wyse de Lemos (IDs 43983033, 43983083 e 43983133), não contraditado e compromissado, afirmou que atuou na gestão de agosto de 2017 a 31 de dezembro de 2020. Que, desde o início da pandemia, foi formado um grupo multidisciplinar, quando começaram a ser articuladas as primeiras ideias para enfrentamento da pandemia, até que se chegou um momento em que se viu a necessidade de alcançar aos mais necessitados um auxílio em razão do fechamento do comércio, da indústria, e da consequente diminuição da oferta de emprego. Que assim, o cartão social foi criado para atingir aquela fatia de vulneráveis que ainda não tinha sido atendida pelos programas federais. Que não lembra o mês em que se começou a trabalhar no cartão social, mas que no início já havia o eixo social, podendo dizer que tal ocorreu no máximo até abril ou maio. Que foi paralelo ao benefício federal, que quando começaram a falar nele enxergaram que havia os chamados invisíveis, que estavam sendo atendidas nem mesmo pelos programas federais, caso em que, por meio da FASC, se fez um trabalho de campo para identificar essas pessoas e, com isso, começou-se a pensar no formato de atender essas pessoas, e aí chegou-se ao cartão social. Que o benefício municipal veio para complementar o programa federal. Que, quando viram, por meio do cadastro da FASC, que muitos vulneráveis com perfil para receber o auxílio do governo federal, até mesmo o bolsa família, estavam na fila e não tinham acesso ao repasse federal, enxergaram a necessidade de complementar com o programa municipal. Que, somente por isso, fica óbvio que teria que ser depois do programa federal, até porque se checava os beneficiários do programa federal para se verificar quem teria direito ao benefício municipal. Que houve um estudo por parte da Secretaria da Fazenda para ver qual seria a disponibilidade, avaliou-se o número de pessoas que estavam sobrando com aquele perfil e, assim, elaborou-se o projeto de lei, que foi encaminhado ao legislativo. Que o ato simbólico da entrega do primeiro cartão, ou



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

do lançamento, ocorreu, como em tudo que havia de novidade no enfrentamento, até para buscar o apoio da imprensa na informação, a fim de encontrar os potenciais beneficiários. Que o prefeito municipal participou do lançamento. Que a primeira dama estava presente. Que a entrega se deu para duas ou três famílias, e que a entrega foi conjunta, pedindo a todos que divulgassem. Que, quando da referida cerimônia, não viu o prefeito, nem ninguém da administração, falando de campanha ou pedindo votos, até porque os esforços estavam todos direcionados para as necessidades da cidade. Que a cerimônia durou alguns minutos apenas, ocorrendo ao ar livre, na frente da prefeitura. Que o evento ocorreu para que a imprensa ajudasse a divulgar, a fim de que as pessoas acessassem os CRAS para ter acesso ao benefício. Que as medidas de fechamento adotadas pelo prefeito foram bastante impopulares, mas que se revelaram serem corretas, uma vez que, até o final do ano passado, nenhum porto-alegrense morreu por falta de atendimento médico. Que, quando feita a pesquisa relativa ao benefício, encontraram apenas um ou dois projetos similares no Brasil inteiro. Que foi Secretário de Relações Institucionais no período, sendo que antes era Chefe de Gabinete do Prefeito. Que a secretaria que coordenou o benefício do cartão social foi a Secretaria de Desenvolvimento Social com a ajuda da FASC, que atendia na ponta os beneficiários, identificando e cadastrando. Que a Procuradoria do Município participou do comitê. Que a primeira dama não teve cargo na prefeitura. Que ela transitava pela prefeitura, assim como todas as outras primeiras damas que tem conhecimento. Que a pessoa tinha que ir em uma unidade da FASC para pegar o cartão e fazer cadastro ou atualização, recebia um valor no cartão, e com isso tinha acesso aos supermercados para fazer compras. Que, ao que pensa, o prazo de validade era três meses, prorrogáveis por mais três meses.

Vera Regina Ponzio Hecker (IDs 43983233, 43983283, 43983333, 43983383 e 43983433), servidora pública municipal, não contraditada e compromissada, afirmou que, desde março de 2020, o município começou a se





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

preocupar com as vítimas da pandemia, acontecendo uma série de reuniões envolvendo todos os órgãos, especialmente da saúde e da área social, com o fim de pensar em ações e propostas que minimizassem os efeitos da pandemia sobre os mais vulneráveis. Que então, desde março foi executado um plano inicial de entrega de cestas básicas para as pessoas identificadas pelo cadastro único, bem como pensando em um plano emergencial de ação social, de maior eficácia, a fim de ajudar não apenas na alimentação. Que a partir disso foram pensadas em algumas ações, e o cartão social fez parte dessa estratégia de minimização dos efeitos. Que, desde março, já havia programas para atendimento das pessoas vulneráveis. Que também foi buscado qualificar o histórico de documentação das pessoas a fim de que pudessem se qualificar ao benefício emergencial do governo federal. Que o cartão social se utilizou dos dados do cadastro único do cadastro dos invisíveis, pois se apontavam grandes quantidades de desempregados no período, e o cartão tinha em vista alcançar também essas pessoas. Que o projeto foi encaminhado para a Câmara entre meados de maio e junho, foi aprovado entre junho e julho, e em agosto foi iniciado o processo licitatório a fim de contratar a empresa de cartão. Que somente em maio se iniciou o estudo porque não se sabia, até então, a dimensão do problema, não se sabia exatamente qual o público que seria atingido pela situação de empobrecimento. Que as medidas de isolamento social ocorreram a partir de março de 2020, que receberam algum recurso do governo federal para atender essas famílias, porém tinham de ser mais abrangentes e propositivos, o que levou tempo. Que também leva tempo para tramitar uma proposta. Que trabalharam com a ideia de que as famílias atendidas seriam aquelas que não tinham bolsa família, não recebiam auxílio emergencial e estivessem nas três faixas de maior vulnerabilidade social, ou seja, com uma renda de até meio salário mínimo, e que foram diretamente afetadas pelo desemprego. Que há pessoas cadastradas no cadastro único e que não recebem benefício, e que, ao longo do ano, houve o ingresso de novas famílias. Que a ideia era atingir famílias que estavam no cadastro e que não recebiam outro benefício e famílias que estavam no cadastro e tinham renda aquém do meio salário



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

mínimo, também não sendo beneficiadas. Que chegaram a fazer reuniões com o Ministério da Cidadania e com a Caixa Econômica Federal a fim de que fosse possibilitada a migração das informações dos beneficiários dos programas e, quando disponibilizadas, foi feito um cruzamento de dados a fim de dar maior segurança na concessão. Que a partir de maio ou junho passaram a ter acesso à base de dados, principalmente do auxílio emergencial. Que Porto Alegre utilizou uma base já com maior segurança. Que projetavam que cerca de vinte e cinco mil famílias seriam contempladas pelo programa municipal, mas, quando foram ver, o número foi de muito menos, pois várias famílias foram ingressando no cadastro e também recebendo o benefício federal. Que participou do lançamento da entrega dos cartões, a qual teria se iniciado em uma comunidade do Bairro Bom Jesus, na qual teriam sido entregues simbolicamente três cartões, a três famílias enquadradas como beneficiárias. Que estava presente no ato de lançamento no paço municipal, mas a entrega ocorreu na comunidade, no CRAS Leste 2, e a intenção era prestigiar a comunidade, evitando que as pessoas fossem a um espaço centralizado para o recebimento desses cartões. Que, durante o ato, não viu o prefeito ou a primeira dama utilizarem a entrega dos cartões de forma eleitoreira. Que a primeira dama fazia um movimento importante em relação à iniciativa privada de captação, sensibilizando a sociedade para que olhasse para esse público e também pudesse fazer doações para a população vulnerável. Que, por exemplo, até mesmo na questão do auxílio-moradia, que contemplou cerca de quatrocentas famílias, houve todo um trabalho da primeira dama para organizar os itens necessários para que, além do aluguel fornecido pela prefeitura, as pessoas pudessem permanecer nos locais. Que o auxílio da primeira dama ocorreu desde sempre, não apenas no ano eleitoral, havendo forte colaboração em 2019 na campanha do agasalho, na doação de brinquedos também. Que é servidora de carreira desde 1986. Perguntada sobre a secretaria que capitaneou o processo, afirmou que, em 2020, aconteceu algo diferente do que nos outros anos, pois a pandemia se apresentou de forma diferente, exigindo um olhar diferente, o que demandou a criação de um comitê onde



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

estavam a assistência social, desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico, tentando compor para conseguir atender as pessoas que estavam em situação de vulnerabilidade, e a FASC não conseguiria fazer isso sozinha na dimensão que houve, havendo a convocação da estrutura de outras secretarias, como cerca de oitocentos servidores de outras secretarias que se envolveram diretamente na ação de entrega, de cadastro, a fim de que se pudesse ampliar o leque de pessoas atingidas. Que atendiam normalmente pessoas nas suas unidades, mas precisaram atender um grande número de pessoas que antes não eram credoras da assistência social. Que precisaram de pessoas para fazer triagem dos agasalhos, checagem dos alimentos recebidos. Que tiveram servidores que foram a óbito, outros que contraíram COVID e que tiveram que ficar em casa. Que a coordenação do programa estava centralizada na FASC, com os CRAAs como espaços regionais de entrega das cestas básicas, com as entidades da sociedade civil parceiras. Que não secundarizaram o papel da assistência social. Que houve doações de empresas, e que houve preocupação com a transparência do processo, com informações da origem e do destino das doações. Que o cargo da depoente foi ocupado até 31.12.2020.

Portanto, as razões para a alegada demora no programa social de auxílio emergencial da prefeitura municipal estão no seu caráter estritamente complementar, uma vez que tinha em vista abarcar aquelas pessoas que precisassem, mas que, mesmo assim, não estavam sendo contempladas pelo auxílio emergencial e demais programas de transferência de renda disponibilizados pelo governo federal. O alcance a tais pessoas somente foi possível após estudo prévio realizado pela assistência social, aferindo o quantitativo de eventuais beneficiários, bem como estudo pela secretaria da fazenda, a fim de modelar uma forma de financiar o programa. Assim, logicamente, o programa específico de transferência de renda no âmbito municipal somente teve elaboração após o conhecimento não apenas das mazelas sociais e econômicas decorrentes da



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

pandemia, mas também depois da verificação das eventuais insuficiências do programa federal. Isso não quer dizer que o trabalho da assistência social, seja na concessão de aluguel social, na organização e doação de cestas básicas, e no planejamento, em coordenação com outras secretarias, acerca das medidas a serem tomadas para atenuar os efeitos da pandemia, já não estivesse sendo feito desde março de 2020, quando se iniciaram as restrições às atividades econômicas.

Nesse sentido, aliás, a informação extraída do sítio da Prefeitura de Porto Alegre na internet e que consta na própria petição inicial (fl. 24), informando que o “*Plano Emergencial de Proteção Social*”, criado pela prefeitura “*para minimizar os efeitos sociais e econômicos causados pela pandemia do novo coronavírus*”, estava “*em operação desde março*”, e “*cria novos benefícios a cerca de 150 mil famílias vulneráveis da capital*”, entre os quais a distribuição de cestas básicas, kits de higiene, kits bebê e vagas de acolhimento e moradia provisória, além, é claro, do programa de transferência de renda consistente no Cartão Social. Assim, em consonância com os depoimentos prestados, verifica-se que o Cartão Social constituiu apenas um complemento das demais políticas de assistência efetivadas pelo Município, sendo justificada a demora justamente porque, ao pretender atuar como complemento do programa de distribuição de renda federal, deveria, antes, ter conhecimento das insuficiências deste no atendimento à totalidade da população carente.

Importante referir que as testemunhas, à exceção de uma delas, não foram contraditadas, revelando, ainda, não possuírem amizade com os investigados ou interesse na causa, além de a relação hierárquica, caso ocorrente, ter se esvaído no final de 2020, razão pela qual foram devidamente compromissadas. Ademais, foram todas coesas e firmes nas suas afirmações, mesmo que perguntadas diversas vezes sobre o mesmo assunto tanto pelo juiz como pelos advogados.



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

Desse modo, deve-se, na linha da sentença, ser afastada a alegação de desvio de finalidade na elaboração e execução do programa em tela, uma vez que, consoante a prova colhida nos autos, foi sempre norteado pelo interesse público, somente sendo posto em execução no mês de agosto pela sua natureza complementar e pela sucessão de estudos e projetos prévios que lhe davam suporte, bem como pela necessidade de operacionalização mediante licitação para a escolha da empresa responsável pela administração dos cartões.

Não verificado desvio de finalidade na criação do programa, tampouco na definição do período em que seria executado, resta afastado o abuso de poder político e abuso do poder econômico do mesmo derivado.

Situação distinta, contudo, se verifica no tocante à conduta vedada do inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97, consistente no “*uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados e subvencionados pelo Poder Público*”.

Isso porque, apesar de os depoimentos referirem que jamais o então prefeito Nelson Marchezan Junior falou sobre campanha ou eleições nos atos oficiais da prefeitura, todos também referiram que a solenidade de abertura do programa do cartão social contou com a presença do mandatário, e que, em tal momento, foram entregues, em caráter simbólico, os cartões sociais a cerca de duas ou três famílias que a ele faziam jus. Tal entrega efetiva dos benefícios no ato vem corroborada pela prova documental dos autos, notadamente aquela constante na petição inicial (fls. 52-57 e 63-54), e que veicula a primeira dama, em seu perfil pessoal na rede social Instagram, postando, em 14.08.2020, fotos nas quais ela aparece segurando o cartão social, bem como, ao lado do representado Nelson Marchezan Junior, entregando os cartões sociais para duas beneficiárias.



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

Portanto, o que houve no ato não foi uma entrega simbólica, e sim uma efetiva entrega do benefício social do Município pelas mãos do Prefeito Municipal, perfazendo, assim, parte da descrição típica do mencionado inciso IV.

No que se refere ao uso promocional dessa entrega, extrai-se, novamente, das postagens realizadas pela primeira dama em sua rede social, na qual não são apenas fotografados a primeira dama com o cartão social e eventuais funcionários da secretaria ou da FASC fazendo a entrega aos beneficiários, mas, sobretudo, fotografias do próprio mandatário entregando os cartões, em claro benefício da sua imagem, apta a angariar apoio das pessoas mais devotadas a causas sociais que seguem a primeira dama em tais redes. Tais fotografias afastam o caráter meramente informativo da postagem, pois fazem a associação entre a imagem do prefeito e o benefício, associação essa que é reforçada no comentário abaixo da foto, conforme segue (grifos acrescidos):

“Bom diaaa com mais esta **entrega muito especial @nelsonmarchezanoficial ! Ontem começamos a entrega dos primeiros cartões sociais do Programa Municipal Temporário de Transferência de Renda.** Nesse momento de pandemia, a prefeitura vai viabilizar o cartão para que as famílias possam comprar alimentos, insumos de limpeza e higiene. Será um repasse de recurso para as pessoas que têm renda familiar per capita menor que meio salário mínimo, que não têm acesso ao Bolsa Família ou a recursos do governo federal”.

Outrossim, não é apenas a forma de divulgação, senão o contexto em que ela se deu, que reforçam o intuito promocional no ato de entrega.

Isso porque a Lei Complementar Municipal nº 887/2020, em sua redação final encaminhada pela Câmara dos Vereadores ao Prefeito, contava com o art. 12, com a seguinte redação (ID 43977633):

Art. 12. É vedado o atendimento ao público, a entrega física do cartão do benefício ou qualquer ato que concretize a concessão do



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

auxílio emergencial de que trata esta Lei Complementar aos seus beneficiários por qualquer exercente de cargo em comissão da Prefeitura Municipal, **bem como por agentes políticos eleitos**, devendo tais atos ser procedidos por servidores efetivos ou aqueles contratados emergencialmente pela FASC. (Derrubada de veto do Prefeito pela Câmara Municipal em 15/09/2020)

Analisando-se a tramitação do projeto de lei pertinente na Câmara Municipal (ID 43978933), percebe-se que, apesar de o projeto originário contar com sete emendas aprovadas, somente esse dispositivo recebeu veto por parte do prefeito, e ainda assim sob a vaga noção de violação à competência do Chefe do Executivo Municipal na iniciativa de projetos de lei sobre a organização administrativa (fls. 130-133).

Portanto, o veto, ainda que tenha sido exercido dentro das prerrogativas do prefeito e que tenha obstado, até a sua derrubada em 15.09.2020, a incidência do dispositivo vetado, revela, sob o pano de fundo da norma eleitoral, um claro intuito de permitir as entregas de benefícios por agentes políticos, entre os quais ele próprio, e com isso permitir a promoção da sua imagem atrelada a tal benefício.

Destarte, revela-se preenchido o tipo previsto no inciso IV do art. 73 da Lei das Eleições.

E não se diga que, quando das entregas de cartões pessoalmente pelo prefeito em 14.08.2020, ele ainda não ostentava a condição de candidato, pois a conduta vedada do inciso IV, ao mencionar o termo “candidato”, abarca os atos que, ao fim e ao cabo, importaram em benefício à candidatura que terminou por se efetivar, se dando em prejuízo à igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições de 2020. Ademais, há benefício ao partido para o qual já se estabelecia a pré-candidatura.



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

Nesse contexto, já era amplamente conhecido que Nelson Marchezan Junior, figura de maior destaque do partido no município e então prefeito municipal, com toda a visibilidade que o próprio cargo acarreta, seria o candidato do PSDB nas eleições municipais majoritárias de 2020. Assim, o evento ocorrido em 14.08.2020, ainda que anterior ao início de campanha, possui potencial de atingir a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

Contudo, ainda que praticada a conduta vedada, e que da mesma pudesse ser extraído, em tese, ato caracterizador de abuso de poder político, tem-se que não interferiu de maneira grave na isonomia entre os candidatos, tampouco trouxe prejuízo à normalidade e legitimidade do pleito.

Isso porque, primeiro, no evento de lançamento do auxílio emergencial municipal, com a entrega dos correspondentes cartões sociais, houve, segundo relatado pelas testemunhas e conforme se extrai das fotografias juntadas com a inicial, uma amplitude de apenas dois ou três beneficiários e, apesar de realizado no centro regional de assistência social de uma comunidade, não se tem ideia ou notícia, muito menos as fotografias permitem evidenciar, de que tenha havido uma ampla mobilização do bairro para presenciar o evento.

Desse modo, o potencial promocional do ato se restringe à publicidade que se deu na rede social pessoal da primeira dama, cujas capturas de tela tampouco permitem evidenciar o número de pessoas que visualizaram as postagens, havendo apenas a informação de 34 comentários (petição inicial, fl. 52).

Tal número, somado ao das duas ou três famílias beneficiadas no ato, é extremamente ínfimo se considerado o número de votantes na eleição para prefeito de Porto Alegre no primeiro turno (mais de 700 mil pessoas).





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

As circunstâncias colhidas dos autos também não permitem evidenciar gravidade apta a configurar o abuso de poder político e ensejar a severa pena de inelegibilidade, uma vez que o ato foi único, bem como a publicidade oficial e jornalística do programa não contou com qualquer alusão à pessoa do prefeito no evento de entrega ou enaltecimento da sua figura, conforme comprovam os documentos às fls. 26 e 36/37 da inicial e à fl. 73 do ID 43978483, caso em que este referiu o prefeito apenas como agente sancionador da lei complementar que instituiu o benefício. Portanto, não houve utilização da máquina pública para a promoção, e tampouco exploração da imagem do prefeito em notícias veiculadas na mídia acerca do benefício.

Ademais, convém também referir que o candidato representado ficou em terceiro lugar na disputa, com uma diferença de mais de cinquenta mil votos para a segunda colocada e de mais de noventa mil votos para a quarta colocada.

Importante mencionar que tal diferença de votos fragilizaria inclusive a prática de eventual abuso de poder político caso fosse reconhecido o caráter eleitoreiro – afastado conforme apontado acima – de toda a concepção do programa de auxílio emergencial no âmbito da prefeitura municipal, pois, segundo notícias trazidas na própria inicial (fls. 26 e 36), o programa tinha em vista atender 6,4 mil famílias, cujo número, ainda que projetado para o total de integrantes de um núcleo familiar regular, não seria suficiente para alterar a colocação do candidato, não possuindo aptidão para vulnerar a normalidade e legitimidade do pleito como um todo.

Por fim, no que se refere à suposta prorrogação, em 14.09.2020, do benefício por tempo indefinido, tem-se que o informe veiculado na fl. 37 da inicial se referia ao prazo para retirada do Cartão Social, e não ao prazo de vigência do



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

benefício, que, nos termos da lei complementar instituidora, duraria três meses, prorrogáveis por mais três meses mediante decreto.

Desse modo, ainda que verificado um certo caráter promocional do gestor nas publicações trazidas aos autos, inviável considerar tal conduta como abuso do poder político ou de autoridade para os efeitos do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90.

Remanesce, apenas, a conduta vedada prevista no inc. IV do art. 73 da Lei das Eleições, que atrai tão somente a sanção de multa prevista no § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Nesse sentido, a multa incide tanto sobre a investigada Tainá Moreira Vidal, quando sobre o investigado Nelson Marchesan, vez que atuaram conjuntamente para permitir o uso promocional em favor do candidato (considerando a candidatura que restou deferida) e do partido político na distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados pelo Poder Público.

Contudo, descabida a aplicação de multa ao investigado Gustavo Tanger Jardim, pois não há qualquer comprovação de sua anuência com os atos praticados pelos demais investigados.

Desse modo, por todos os fundamentos trazidos, impõe-se o provimento parcial do recurso, apenas para que seja aplicada aos investigados Nelson Marchesan e Tainá Moreira Vidal a multa do § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504/97, ante a constatação da prática da conduta vedada prevista no inciso IV do *caput* do mesmo artigo.



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

**III – CONCLUSÃO**

Em face do exposto, o Ministério Público Eleitoral opina pelo **conhecimento** e **parcial provimento** do recurso, para que seja aplicada aos investigados Nelson Marchesan e Tainá Moreira Vidal a multa do § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2021.

**José Osmar Pumes**  
Procurador Regional Eleitoral

**Fábio Nesi Venzon**  
Procurador Regional Eleitoral Auxiliar



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PRR4<sup>a</sup>-00022844/2021 PARECER**

---

Signatário(a): **FABIO NESI VENZON**

Data e Hora: **13/12/2021 19:53:46**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **JOSE OSMAR PUMES**

Data e Hora: **14/12/2021 17:11:51**

Assinado com login e senha

---

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave e1f1bc3b.502f91b4.6b8f330d.5d9420b6