

PARECER JURÍDICO

SOLICITANTE: ELEIÇÃO 2024 RAQUEL DONADON VIANA
PREFEITO.

ASSUNTO: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIÁRIA ELEI-
TORAL (AIJE), REFERENTE AO PROCESSO 0600222-
46.2024.6.22.0004, TRE/RO.

EMENTA: DIREITO ELEITORAL. SUPOS-
TOS ATOS DE ABUSO DE PODER POLÍ-
TICO, ECONÔMICO E CONDUTAS VEDA-
DAS. FUNDAMENTO JURÍDICO DA AÇÃO:
ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR
64/90. ANÁLISE DE VIOLAÇÃO DOS
DISPOSITIVOS LEGAIS: ARTS. 73 E
77 DA LEI FEDERAL N° 9.504/97.
APLICAÇÃO DOS §5° DO ART. 73 E
PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 77, AMBOS
DA LEI FEDERAL N° 9.504/97 [POS-
SIBILIDADE DE CASSAÇÃO DO REGIS-
TRO OU DO DIPLOMA].

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO formulado por solicitação de **ELEIÇÃO 2024 RAQUEL DONADON VIANA PREFEITO** para analisar viabilidade jurídica de Ação de Investigação Judiciária Eleitoral, processo nº 0600222-46.2024.6.22.0004, em trâmite perante a 004ª ZONA ELEITORAL DE VILHENA/RO, proposta pela COLIGAÇÃO "UNIDOS POR VILHENA", a qual instrumentaliza pedido de cassação do registro de candidatura/diplomação de **FLORI CORDEIRO DE MIRANDA JUNIOR** e **APARECIDO DONADONI**, prefeito e vice-prefeito do município de Vilhena/RO, respectivamente, candidatos à reeleição no pleito eleitoral de 2024.

Os documentos a serem analisados se encontram nos autos do r. processo até a data de 19/09/2024, data do início da elaboração deste parecer.

A ação versa sobre as seguintes condutas vedadas: Inauguração de obras/serviços públicos com publicidades e participação direta tais como: **a)** divulgação de credenciamento de serviços de UTI neonatal; **b)** divulgação de programa zero fila do SUS; **c)** divulgação de realização de cirurgias vasculares; **d)** divulgação de premiação de saúde pública; **e)** publicidade com comparação de qualidade de serviços em relação a outros municípios; **f)** inauguração de obra pública (galeria de ex-vice-prefeitos) com participação direta e de destaque; **g)** revisão da remuneração dos servidores em ano de eleição em patamar que supera 100 (cem) vezes a taxa de inflação no período.

Próxima página

2. AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E O FUNDAMENTO DE VALIDADE DAS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS.

Inicialmente, cumpre rememorar que a Constituição Federal (art. 14) dispõe que a soberania popular pode ser exercida, primordialmente, pelo voto direto e secreto, bem como por plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Considerando que o presente parecer é confeccionado de forma vinculada à ação epigrafada, limitar-se-á a aquilatar as balizas referentes ao voto livre e condições equivalentes entre os candidatos e a proteção jurídica que o ordenamento jurídico vigente dispõe como mecanismos assecuratórios a esse aspecto do sufrágio universal.

Com objetivo de assegurar que o sufrágio seja exercido de maneira livre, denota-se que o Direito Eleitoral se materializa com mecanismo que visa regulamentar o processo democrático, sustentando os valores que integram a Constituição de um determinado ordenamento jurídico que a compõe.

As eleições, por sua vez, são organizadas dentro de um sistema eleitoral para distribuição de votos, inseridos em um sistema político de aquisição, perda, suspensão, cassação de mandatos e, até mesmo do sufrágio, como é o caso da inelegibilidade em caráter punitivo.

Filósofos da democracia lecionam que o direito eleitoral serve para "manter a opinião popular dentro da

razão e da justiça, e protegê-lo das várias influências deteriorantes que atacam as partes fracas da democracia”¹.

Sob essa ótica, como passaporte para assegurar a lisura do pleito eleitoral para que os cidadãos possam manifestar de forma livre suas predileções políticas e ideológicas ao optar por seus representantes, estando estes em situação de paridade na disputa, como mecanismo de regulamentar a eleição, tem-se as condutas vedadas dispostas nos arts. 73 *usque* 78, todos da Lei Federal 9.504/97.

3. A ISONOMIA ENTRE CANDIDATOS

O princípio da isonomia apresenta especial relevo quando interpretado e aplicado nos conflitos do Direito Eleitoral. Avulta sua importância para o desenvolvimento equilibrado do processo eleitoral, bem como para a afirmação da liberdade e do respeito a todas as expressões políticas.

A esse respeito, **Muñoz** leciona:

“Desde la perspectiva del elector, el principio [da igualdade] encaja plenamente em la garantía de su libertad (art. 23, I CE), puesto que no puede existir una elección libre allí donde no haya existido una igualdad de oportunidades de entre los competidores electorales a la hora de influir en la formación de la voluntad electoral. Desde la perspectiva del competidor el principio no es sino un elemento integrante

¹ MILL, J.S., *Considerations on Representative Government* in *On Liberty and other Essays*, Jhon Gray, ed. Oxford University Press, 1998 [1891, p. 317 (em tradução livre)].

del contenido constitucional de su propio derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Ambos encajes, como acabo de decir, no son excluyentes, sino que son dos caras de una misma moneda [...]”².

A doutrina, ao lecionar sobre a aplicação da isonomia especificamente no Direito Eleitoral, seja em relação aos candidatos ou aos partidos políticos, assevera, conforme lição dos eminentes juristas **Fux** e **Frazão** (2016, p. 119), que o princípio da igualdade reclama uma postura neutra do Estado “em face dos *players* da competição eleitoral i.e., partidos, candidatos e coligações, de forma a coibir a formulação de desenhos e arranjos que favoreçam determinados atores em detrimento de outros.”

Ademais, outro ponto que deve ser valorado é que **a isonomia entre candidatos e partidos políticos é um pressuposto para uma concorrência livre e equilibrada entre os competidores do processo político**, motivo pelo qual sua inobservância não afeta apenas a disputa eleitoral, mas avilta a essência do próprio processo democrático, e macula todos os fundamentos e pilares sensíveis de uma sociedade.

Seguindo esse entendimento, o **Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Rondônia** possui diversos julgados paradigmas que, ao reconhecer irregularidades que têm por fundamento a isonomia a quebra de isonomia, aplicou, inclusive, penalidade de **cassação** do mandato.

² MUÑOZ, Óscar Sánchez. La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, Pág. 35.

Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Eleições 2018. Litisconsórcio passivo. Abuso de poder. Uso indevido dos meios de comunicação. Candidato. Reeleição. Deputado estadual. Programa de televisão. Divulgação reiterada. Atos parlamentares. As pessoas jurídicas não figuram com legitimidade passiva para responder AIJE, ante à impossibilidade de sofrerem as sanções previstas. Não há que se falar em litisconsórcio passivo na hipótese em que o candidato é reconhecido a um só tempo como autor da conduta e beneficiado direto desta. É possível a caracterização, em período de pré-campanha, do abuso de poder e do uso indevido dos meios de comunicação. Configura abuso de poder quando o candidato à reeleição vale de sua posição para agir de modo a influenciar o voto do eleitor. **O uso indevido dos meios de comunicação consiste na exposição reiterada e desproporcional de um candidato em detrimento dos demais, ocasionando quebra de paridade e igualdade entre os candidatos e desequilíbrio na disputa eleitoral. O uso massivo e reiterado para divulgação de atos parlamentares de candidato à reeleição caracteriza abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação, constituindo motivo para cassação do seu diploma e declaração de inelegibilidade.** (TRE-RO - AIJE: 060186816 porto velho/RO 060186816, Relator: ALEXANDRE MIGUEL, Data de Julgamento: 23/04/2020, Data de Publicação: DJE/TRE-RO

- Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral,
Tomo 85). **(Destques)**.

Em outro precedente paradigmático, o mesmo **Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Rondônia** entendeu configurar "**abuso do poder econômico** a utilização da estrutura de hospital de propriedade de candidato para a prestação de serviço médico gratuito por meio de programa social realizado pela instituição hospitalar, em ano eleitoral, **principalmente quando se verifica o comparecimento pessoal do candidato ao evento, ostentando propaganda eleitoral**, havendo ainda presença de outros elementos de propaganda, como veículos e pessoas com adesivos de campanha", *in verbis*:

TRE-RO

AIJE n° 060187690 Acórdão n° 78/2020 ARI-
QUEMES - RO

Relator(a): Des. ALEXANDRE MIGUEL

Julgamento: 28/04/2020 Publicação:
03/06/2020

Ementa

Ação de Investigação Eleitoral. Litispendência. Litisconsórcio passivo. Abuso do Poder Econômico. Atendimento Médico Gratuito.

I - Não há repetição de ação quando as demandas analisam o mesmo fato sob ângulos diferentes, gerando, portanto, consequências jurídicas diversas.

II - A reunião de ações eleitorais com fatos idênticos não é obrigatória, em especial quando se verifique eventual prejuízo ou atraso no deslinde das questões.

III - Não há que se falar em litisconsórcio passivo na hipótese em que o candidato é reconhecido a um só tempo como autor da conduta e beneficiado.

IV - Configura abuso do poder econômico a utilização da estrutura de hospital de propriedade de candidato para a prestação de serviço médico gratuito por meio de programa social realizado pela instituição hospitalar, em ano eleitoral, principalmente quando se verifica o comparecimento pessoal do candidato ao evento, ostentando propaganda eleitoral, havendo ainda presença de outros elementos de propaganda, como veículos e pessoas com adesivos de campanha.

Decisão

Preliminar de litispendência rejeitada, nos termos do voto do relator, à unanimidade. Preliminar de litisconsórcio passivo necessário rejeitada, nos termos do voto do relator, por maioria, vencido o Juiz Clênio Amorim Corrêa. **No mérito, ação julgada procedente para determinar a cassação do diploma, declarando o réu inelegível pelo período de oito anos, nos termos do voto do relator, à unanimidade.**

Catálogos (1) Outras observações (Destakes).

Com esse entendimento, denota-se que, em obediência estrita ao princípio da isonomia, o qual encontra fundamento em base constitucional para zelar pela soberania popular e viabilizar o voto livre e consciente sem

influências externas que maculem ou induzam a manifestação da vontade na escolha dos representantes, as condutas que causam desequilíbrio são repelidas e, por consequência, em caráter punitivo, são sancionadas pela lei, a depender de cada conduta.

4. AS CONDUTAS VEDADAS.

As condutas vedadas estão dispostas na Lei Federal 9.504/97, do art. 73 *usque* art. 78, constituindo-se como espécie do gênero abuso de poder e surgiram como um “antídoto à reeleição”, a qual foi instituída através da EC n. 16/1997.

Os atos de conduta vedada são espécies tipificadas de abuso de poder político ou econômico, que se manifestaram através do desvirtuamento de recursos materiais, recursos humanos, recursos financeiros e recursos comunicacionais, a saber:

- **Recursos materiais** (inciso I, II, IV e § 10, do art. 73 da Lei Federal 9.504/97);
- **Humanos** (incisos III e V, do art. 73 da Lei Federal 9.504/97);
- **Financeiros** (inciso VI, a, VII e VIII, do art. 73 da Lei Federal 9.504/97) e;
- **Comunicação** (inciso VI, b, e c, do art. 73 da Lei Federal 9.504/97), da Administração Pública (*lato sensu*)”.

Próxima página

5. CONFIGURAÇÃO DAS CONDUTAS VEDADAS PRATICADAS PELO CANDIDATO E VICE (CONFORME CONSTA NOS AUTOS).

5.1 INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. COMPARECIMENTO NA INAUGURAÇÃO COM REALIZAÇÃO DE DISCURSO E PAPEL DE DESTAQUE EM ÉPOCA VEDADA. INAUGURAÇÃO VEICULADA NA INTERNET. AMPLA DIVULGAÇÃO DO EVENTO.

A inauguração de obra pública relativa à Galeria de Ex-Vice-Prefeitos e Prefeitos Interinos, **notadamente quando o Investigado exerce função ativa com discurso e posição de destaque**, configura conduta vedada que se adequa à norma art. 77 da Lei Federal nº 9.504/97 e, conforme Parágrafo Único, possui como sanção a **Cassação** do Registro ou Diploma.

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas. Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

Imperioso consignar que, *de acordo com o que consta dos autos de referência*, **além de comparecer à inauguração da obra pública**, em flagrante violação ao dispositivo legal supracitado, **o Investigado teve participação ativa e posição de destaque ao realizar discurso e ainda ser registrado em fotografias, sendo toda a cerimônia registrada e divulgada nos sítios eletrônicos, o que denota infração qualitativa de maior gravidade e com maior alcance lesivo (efeito quantitativo).**

Certo que a internet é um dos maiores (ou o maior) meio de comunicação e realização de propagandas eleitorais, toda e qualquer propaganda eleitoral que se faça em sítios eletrônicos tem a capacidade de “viralizar” em questão de minutos e atingir uma quantidade imensurável de pessoas.

Tratando-se de eleição municipal, qualquer divulgação pela internet em uma municipalidade tem efeito massivo e incomensurável influência na convicção política e nas pretensões dos eleitores, notadamente em conduta vedada que, em sua essência, causa desequilíbrio no pleito por quebra de isonomia.

Há de se considerar também que a influência do pela divulgação ou publicidade se aplica em paralelo o que conceitua como **efeito espiral e efeito manada**³.

É evidente que os eleitores também são influenciados por matérias informativas da internet e por notícias de obras sendo concluídas durante a gestão, razão pela qual a participação ativa de candidato faz com que isso conte como elemento de desequilíbrio que faz o eleitor tender a optar por um candidato e preterir o opositor.

Por essa razão, tamanha gravidade ostentada pela referida conduta ilícita, que a norma eleitoral veda a participação em inauguração, inclusive punindo com a cassação (art. 77, da Lei Federal nº 9.504/97) o candidato que a inobserva.

A jurisprudência do **Tribunal Superior Eleitoral**, a propósito, já firmou entendimento ao reconhecer que, **com**

³ <https://www.conjur.com.br/2020-out-31/siqueira-espiral-silencio-efeito-manada-pesquisas-eleitorais/>

prática de conduta vedada, é imperiosa a aplicação da penalidade, inclusive sendo desnecessária a comprovação de que a conduta tenha influenciado os eleitores, tendo em vista que o bem jurídico protegido é a igualdade no certame, a isonomia nas disputas, e isso não se exige que as condutas proibidas ostentem aptidão ou potencialidade para desequilibrar o pleito, feri-lo ou alterar seu resultado (TSE - AgR-REspe n° 59030/TO - DJe, t. 222, 24-11-2015, p. 190-191; TSE - AgR-REspe n° 20280/RJ - DJe 1-7-2015, p. 5).

Ademais, é desnecessária a demonstração do concreto comprometimento ou do dano efetivo às eleições, já que, de acordo com o **Tribunal Superior Eleitoral, a "só prática da conduta vedada estabelece presunção objetiva da desigualdade"**. (TSE - Ag. n° 4.246/MS - DJ 16-9-2005, p. 171). Basta, portanto, que se demonstre a mera realização do ato ilícito (TSE - AgR-REspe n° 20871/RS - DJe, t. 149, 6-8-2015, p. 53-54; TSE - REspe n° 45060/MG - DJe, t. 203, 22-10-2013, p. 55-56).

Destarte, ao estar o candidato, ora Investigado, em um ambiente repleto de pessoas com notória reputação e influência política, é notório que a mensagem a ser veiculada aos eleitores é que o mesmo conta com apoio de diversas forças políticas e pessoas com grande influência e destaque na municipalidade, **fato de extrema gravidade** que merece, em conformidade com a jurisprudência do TSE e TER/RO, ser sancionado com a cassação, principalmente quando a obra inaugurada foi construída com dinheiro público, o que também configura abuso de poder político e de autoridade.

5.2. PUBLICIDADE EM PERÍODO ELEITORAL NAS DEPENDÊNCIAS DA PREFEITURA MUNICIPAL. ESPAÇO RESTRITO NÃO DISPONÍVEL A OUTROS CANDIDATOS. DEMONSTRAÇÃO DE PODER. MANUTENÇÃO DE PUBLICIDADES PRETÉRITAS. DIVULGAÇÃO DE NOVOS SERVIÇOS E ÓTIMOS RESULTADOS. MANUTENÇÃO DE PUBLICIDADE EM DATA PRETÉRITA. CULPA *IN VIGILANDO*.

Referências das publicações realizadas:

01: <https://www.instagram.com/reel/C-u45Pk00CI/?igsh=MXh0ZWl5MmZ0YzZraA%3D%3D>

02: <https://www.instagram.com/deivison.gela/reel/C91Ac9MJK4V/>

Nas publicidades acima descritas, constata-se que o Gabinete da Prefeitura Municipal de Vilhena/RO tem sido utilizado de forma reiterada para receber aliados políticos do Investigado.

No Link 01, por exemplo, o candidato em outra municipalidade, que estava dentro do Gabinete da Prefeitura, tece elogios diretos ao Investigado, após o que ambos fazem a publicação do vídeo na internet, conduta que resulta em propaganda e promoção pessoal com a utilização de bens públicos em ambiente restrito, o que é vedado, conforme dispõe o art. 73, I, da Lei Federal nº9.504/97, *in verbis*:

RECURSOS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. CONFIGURADA. USO DE IMÓVEL DA PREFEITURA. TRATAMENTO DE SAÚDE DE ELEITOR. USO DE VERBA PÚBLICA. PUBLICAÇÃO DE FOTOS EM REDE SOCIAL. MENSAGEM DO PREFEITO. CANDIDATO REELEITO.

BENEFÍCIO ELEITORAL. REDUÇÃO DA MULTA.
ELEIÇÕES 2016.

[...]

3. O **demandado**, prefeito reeleito, **incidiu na ilicitude do art. 73, inc. I, da Lei n. 9.504/97, ao publicar na internet fotos** com eleitores dentro do gabinete da prefeitura e utilizá-las para campanha eleitoral. **Fato proibido por lei, por representar o uso de bem imóvel pertencente à administração em benefício de candidato, afetando a igualdade de oportunidades entre os concorrentes ao pleito.**

[...]

(TRE-RS - RE: 21872 RIO DOS ÍNDIOS - RS, Relator: DR. EDUARDO AUGUSTO DIAS BAINY, Data de Julgamento: 05/09/2017, Data de Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 163, Data 12/09/2017, Página 3)

Nesse aspecto, há de se ressaltar que, **no município de Vilhena/RO, existe inclusive precedente acerca de cassação de registro/diploma por divulgação de mídia realizada por candidato nas dependências dos órgãos públicos em recinto fechado e de acesso restrito**, consoante se pode extrair da análise do Processo n° 0600607-33.2020.6.22.0004, de cujo conteúdo merece destaque relevante excerto do voto do **Ministro André Mendonça**.

[...]

13.1. Nessa linha, consignou-se, no acórdão regional, **ter sido o vídeo gravado nas dependências do Hospital Regional de**

Vilhena/RO que, à época dos fatos, encontrava-se em reforma. Logo, cuidava-se de bem público relativamente ao qual os demais candidatos não contavam com livre acesso, o que, por presunção legal, compromete a igualdade de condições entre os postulantes ao cargo. Aliás, contou com a participação ativa do diretor da unidade, no seu horário de expediente.

[...]

No precedente ora analisado, que bem se aplica à hipótese em consulta, constata-se que houve prática de conduta vedada que gerou desequilíbrio aos candidatos, o que novamente foi praticado pelo Investigado, e deve se fazer incidir as mesmas penalidades aplicadas no caso paradigma.

Para além das condutas já mencionadas, a permanência de publicidades realizadas outrora em perfis oficiais também se revelam em irregularidades, mesmo que não tenha sido realizada de forma pessoal e direta pelo Investigado, tendo em consideração que a ele é beneficiado direto, bem como possui o dever legal de impedir a realização ou permanência dessas irregularidades.

Nesse sentido, aliás, a jurisprudência já firmou entendimento de que ao candidato a reeleição é responsável pelas publicações:

[...]

Ademais, não se pode olvidar que o chefe de Poder ou dirigente de órgão tem sempre responsabilidade na delegação e

fiscalização dos agentes que lhes são subordinados, podendo-se falar em culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*. Em tal quadro, acertadamente, firmou-se o entendimento de que: “[...] 4. O Chefe do Poder Executivo, na condição de titular do órgão em que veiculada a publicidade institucional em período vedado, é por ela responsável, haja vista que era sua atribuição zelar pelo conteúdo divulgado na página eletrônica oficial do Governo do Estado. Precedentes: AgR-REspe 500-33/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe 23.9.2014; e AgR-REspe 355-90/SP, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe 24.5.2010. [...]” (TSE - AgR-RO nº 111594/CE - DJe 8-11-2016).

[...]

3. Para a configuração do ilícito previsto no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, é desnecessária a existência de provas de que o chefe do Poder Executivo tenha autorizado a publicidade institucional divulgada no período vedado, uma vez que dela auferiram benefícios os candidatos aos cargos de governador e vice-governador, em campanha de reeleição, evidenciando-se, das premissas do acórdão recorrido, o conhecimento do fato apurado. Precedentes: REspe nº 334-59, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 27.5.2015; AgR-REspe nº 590-30, rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 24.11.2015;

REspe n° 408-71, red. para o acórdão Min. Marco Aurélio, DJe de 11.10.2013; e AgR-REspe n° 355-90, rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 24.5.2010. [...]” (TSE - AgR-REspe n° 147854/DF - DJe, t. 33, 18-2-2016, p. 79).

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO. PREFEITO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. ART. 73, VI, B, DA LEI N° 9.504/1997. DESNECESSIDADE DE VIÉS ELEITORAL. ILÍCITO DE NATUREZA OBJETIVA. RESPONSABILIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DEVER DE ZELO. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO DO TSE. SÚMULA N° 30/TSE. AGRAVO DESPROVIDO. 1. A teor da moldura fática delineada no acórdão regional, foi veiculada em canal oficial de comunicação da Administração Pública, em período proibido, publicidade institucional de obras realizadas pelo governo municipal, sem demonstração de situação excepcional de grave e urgente necessidade pública autorizativa de tal procedimento. 2. A caracterização de conduta vedada por divulgação de propaganda institucional em período proibido, prevista no art. 73, VI, b, da Lei n° 9.504/1997, é ilícito de natureza objetiva que independe da finalidade eleitoral do ato. Precedentes. **3. O chefe do Poder Executivo é responsável pela divulgação da publicidade institucional em site oficial da Prefeitura, por ser sua atribuição zelar pelo conteúdo nele veiculado. Precedentes.** 4. A decisão regional está em

harmonia com a jurisprudência desta Corte Superior, aplicando-se o óbice do Enunciado Sumular nº 30/TSE. 5. Agravo a que se nega provimento. (TSE - AREspEl: 060026376 FOZ DO IGUAÇU - PR, Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 11/11/2021, Data de Publicação: 22/11/2021) (Destques).

Diante de todos esses elementos disponíveis nos autos de referência, pode-se verificar que a conduta do Investigado se reveste de irregularidade de abuso de poder político, uma vez que, **de forma inequívoca, ele utilizou órgão público para fazer vídeo com conteúdo de promoção pessoal.**

Afora a ilegalidade decorrente de ato comissivo, consistente na realização de vídeo com conteúdo de promoção pessoal em imóvel público, verifica-se irregularidade por culpa *in vigilando*, isto é, derivada de comportamento omisivo, visto que o candidato não retirou matérias pretéritas de realizações municipais.

Reitera-se, por fim, que o espaço utilizado não se tratava de praça pública ou qualquer outro bem de uso comum, mas de bem de uso especial, que requer autorização para acesso.

Próxima página

5.3. DIVULGAÇÃO DE ATOS DA CONVENÇÃO PARTIDÁRIA POR ENTIDADE MANTIDA PELOS COFRES PÚBLICOS. ENTIDADE QUE, COMPROVADAMENTE, EXERCE MONOPÓLIO DE PARCELA DO SERVIÇO PÚBLICO. EQUIPARAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA. PUBLICAÇÃO REALIZADA QUE CARACTERIZA ABUSO DE PODER POLÍTICO.

Referência da publicação realizada:

<https://www.instagram.com/reel/C-TMjkyvZkF/>⁴ (Postagem utilizando rede oficial da Santa Casa)

[Prefeito Flori anuncia autorização de funcionamento de UTI neonatal em Vilhena - Santa Casa \(santacasachavantes.org\)](https://santacasachavantes.org/)⁵ (Postagem utilizando rede oficial da Santa Casa)

Conforme se extrai das publicações que acima constam nos links, há prova de que parcela do serviço público municipal de saúde tem sido realizado exclusivamente pela Santa Casa de Chavantes, obviamente com recebimentos de recursos públicos, e ela tem feito publicações e postagens em redes sociais exaltando pessoalmente o Investigado, inclusive em período vedado.

Por ser mantida por recursos públicos e prestar serviço à população, todo e qualquer serviço lá prestado é, em sua essência, um serviço público, como se fosse prestado pela própria administração direta do município de Vilhena/RO.

⁴ Link de acesso à matéria: <https://www.instagram.com/reel/C-TMjkyvZkF/>.

⁵ Link de acesso à matéria: <https://santacasachavantes.org/prefeito-flori-anuncia-autorizacao-de-funcionamento-de-uti-neonatal-em-vilhena/>.

À luz da **teoria da aparência**, quando a prefeitura firma convênio ou realiza certame público e vincula a execução dos seus serviços a uma entidade, o sucesso ou fracasso em sua execução, para a população, é resultado da atividade da gestão do executivo municipal.

Inclusive, utilizando o método de interpretação comparativa, o art. 327 do Código Penal, norma penal de caráter conceitual, dispõe que quem executa serviço típico de atividade da Administração Pública é considerado funcionário público.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a **execução de atividade típica da Administração Pública**.

Deve ser considerado, inclusive, que administração pública do Município de Vilhena/RO possui poder de polícia, conforme é disposto no Regime Jurídico Administrativo, razão por que **se considera abuso do poder político uma entidade que presta típico da administração pública**, inclusive operando com recursos públicos e com convênio ou por concessão, **fazer publicidade com enfoque eleitoral a candidato**, exaltando seus feitos ou qualidades pessoais, **mormente em se tratando de período vedado**.

Forçoso rememorar que o art. 37 da Constituição Federal, ao estabelecer o princípio da impessoalidade, limita publicidade das atividades da administração, vedando promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, exatamente como aconteceu no vídeo em apreço.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios** de legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 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.

Ademais, ainda sob o enfoque do poder de polícia, convém exemplificar neste caso o exercício do poder de polícia pelos atos de consentimento que o Executivo Municipal possui, tais como conceder licenças e autorizações. Normalmente esses atos possuem como forma o alvará (alvará de licença, alvará de autorização), mas existem outros instrumentos que formalizam esses consentimentos, tais como as carteiras, as declarações, os certificados, todos esses necessários e utilizados pela Santa Casa Chavantes, o que deixa evidente sua submissão ao chefe do Executivo Municipal.

Destarte, constata-se que há, no mínimo, uma violação aos princípios da Administração Pública, e, de forma direta, prática de conduta vedada disposta no art. 73, I, IV e VI, "b", da Lei Federal nº 9.504/97, ao ser divulgada publicidade com promoção pessoal do Investigado pela entidade que executa serviço típico da administração pública, sob supervisão direta do município.

5.4. AUMENTO DA REMUNERAÇÃO REAL DOS SERVIDORES. LEI MUNICIPAL Nº 6.206/2024⁶. CONFIGURAÇÃO DE ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONDUTA VEDADA CARACTERIZADA.

Embora a nomenclatura utilizada na lei seja Gratificação por Trabalho em Frente de Serviço, no caso concreto, o que ocorreu foi o aumento da remuneração dos servidores SEMOSP (Secretaria Municipal de Obras) e SEMAGRI (Secretaria Municipal de Agricultura).

Em análise à LEI MUNICIPAL Nº 6.206/2024 e o art. 73, VIII, da Lei Federal nº 9.504/97, o confronto das normas permite constatar que o executivo municipal tentou realizar manobra jurídica para trazer um ganho real aos servidores de duas Secretarias Municipais (SEMOSP e SEMAGRI).

Em que pese a Lei Federal nº 9.504/97 dispor que a revisão da remuneração seja geral, isto é, a todos os servidores do município, os atos realizados pelo Investigado denotam o favorecimento direto a vários servidores, inclusive com aumento real em suas remunerações, o que pode

⁶ <https://leismunicipais.com.br/a/ro/v/vilhena/lei-ordinaria/2024/621/6206/lei-ordinaria-n-6206-2024-acrescenta-os-3-4-5-6-e-7-ao-artigo-30-da-lei-municipal-n-5790-de-14-de-junho-de-2022-e-altera-a-redacao-do-inciso-i-do-2-do-artigo-30-da-lei-municipal-5790-de-14-de-junho-de-2022-e-da-outras-providencias>

gerar a popularidade e criar impressão de que a gestão está realizando investimentos ou fomentando a execução de serviços.

Estando superado o argumento segundo o qual a conduta ilícita não precisa de comprovação do dano causado, apenas de situação que potencialmente gere desequilíbrio no pleito e viole a isonomia, a conduta praticada pode ser considerada como conduta vedada pelo abuso de poder político.

5.5. AMPLIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS EM ANO ELEITORAL. PROMOÇÃO PESSOAL COM A AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA. CONDUTA VEDADA.

Conquanto não se negue conhecimento da vigência do Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos, o qual preconiza que os serviços não podem ser suspensos ou paralisados, exceto em casos de urgência e com prévia informação, o que se pode constatar no caso em concreto é que houve uma ampliação exponencial do fornecimento gratuito de serviço em ano eleitoral, o que contou ainda com publicidade de forma pessoal ao Investigado.

Frise-se que há diferença entre continuar a prestar um serviço público, ainda que gratuito, existente em ano anterior à eleição, e a vultosa ampliação do serviço e massiva divulgação nas mídias.

Em que pese a execução do programa social aparentar estar contida na exceção da parte final do art. 73, § 10, da Lei das Eleições, a fim de se alcançar efetivamente a eficácia da norma proibitiva de criação de novos programas sociais no ano eleitoral - *os quais eventualmente alavancam*

candidaturas, em detrimento da igualdade de chances entre os candidatos -, é imprescindível valorar todo o contexto e as peculiaridades de cada caso para aferir se a conduta é abuso de poder político ou econômico.

Isso porque há casos em que se realizam "manobras" jurídicas para maquiar uma conduta ilícita e lhe conferir certa aparência de conduta legítima e permitida pela norma eleitoral.

Como precedente, pode-se citar uma AIJE do TRE/PE que, em grau de recurso, por voto do e. **Ministro Gilmar Mendes**, ao julgar o REspe nº 0000015-14.2012.6.17.0083/PE, Acórdão de 17.03.2016, Rel. originária Min. Laurita Vaz, DJE de 16.05.2016, afirmou:

"[...] Tenho observado, porém, que, na prática, **é comum vislumbrar a realização de programas sociais que, embora se encaixem na exceção legal, descolando-se da pecha de conduta vedada, vêm retirando da norma proibitiva grande parte de sua eficácia.**

Na espécie, as etapas do empreendimento social se sucederam na seguinte ordem cronológica: a autorização legal foi obtida em 2010, a execução orçamentária implementada no final de 2011 e a entrega de fato ocorreu em 28.6.2012, ou seja, às vésperas da eleição.

Assevero que, para o eleitor comum, na linha do precedente de 2004, nesses casos, a percepção não é de continuação de um programa social outrora já desenvolvido. Ao

contrário, em regra, evidencia-se a novidade e o caráter personalista do intento, que desemboca em ganhos eleitorais e frustra a propalada igualdade entre os candidatos.

Ora, se o objetivo precípua da norma é garantir a igualdade entre os candidatos, entendendo que seria mais consentâneo com o objetivo almejado pela norma do *caput* do art. 73, § 10, da Lei das Eleições permitir a continuação no ano eleitoral somente de programas sociais em que se verificasse, além da observância dos requisitos legais, a descaracterização do intento de obtenção de vantagem ilícita (*animus lucri faciendi*). Execuções orçamentárias tardias, atrasos na liquidação da despesa e eventuais atos que atentem contra a lisura eleitoral, ainda que realizados nos limites definidos pela lei, podem e devem ser objeto de análise sob a perspectiva do abuso de poder político ou de eventual conduta vedada definida no art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997 [...]"

Diante disso, "mostra-se necessário diferenciar os programas planejados e executados a médio e longo prazos daqueles concebidos com caráter imediatista, cuja finalidade é unicamente obter vantagem eleitoral sobre os concorrentes." (RE nº 266-42.2016.615.0020/Tacima-PB, Acórdão de 30.08.2018, Rel. Sérgio Murilo Wanderley Queiroga, DJE de 03.09.2018).

Desse modo, ao se analisar os autos e a situação concreta, principalmente o contexto que permeia o pleito, a saber, ampliação do programa social com serviço gratuito em ano eleitoral, aliado à ampla divulgação nas mídias, mesmo que já executado em ano anterior, **as nuances do caso concreto podem revelar desvirtuamento e prática abusiva, conforme voto do e. Ministro Gilmar Mendes no REspe 15-14/PE, DJE de 16.5.2016.**” (AgR-RO n° 0001307-91.2014.6.18.0000/PI, Acórdão de 25.04.2017, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE de 22.06.2018), restando caracterizada a conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei n° 9.504/97.

6. CONCLUSÃO

Inicialmente, antes de demonstrar a conclusão, convém destacar que a análise do caso deve ser feita aquilando todas as condutas e todo o contexto que permeia os autos, porquanto a análise em apartada de cada conduta pode não resultar na melhor interpretação a envolver o pleito e a legislação eleitoral.

Ao se analisar as várias condutas narradas nos autos do processo de n. 0600222-46.2024.6.22.0004, TRE/RO, denota-se que as arguições ventiladas na petição inicial possuem fundamentação jurídica sólida e amparada em diversos precedentes de Tribunais Regionais Eleitorais, mormente com precedente do TRE/RO, além de estar alinhada com entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral, inclusive com julgados colacionados aos autos.

Conforme já demonstrado, várias condutas foram praticadas em dissonância com as regras dispostas na legislação e podem ser caracterizadas como condutas vedadas por

serem classificadas como abuso de poder político e causar quebra da isonomia, ressaltando que a jurisprudência pátria, seja dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral, dispensa a necessidade de comprovar que a conduta efetivamente cause dano, bastando apenas que a conduta tenha a capacidade de violar a isonomia entre os candidatos em disputa.

Vale ressaltar que, no caso em apreço, não haveria em se falar acerca da aplicação do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, porquanto as condutas descritas nos autos (por não se tratar de fato isolado, mas de prática de vários e reiterados comportamentos que configuram abuso de poder político, com ampla divulgação e propagação na mídia) possuem o condão de macular o pleito eleitoral.

Diante, pois, de todos os fundamentos expostos, notadamente os jurisprudenciais, o parecer é pela grande probabilidade de cassação do registro ou diploma dos investigados.

Cuiabá/MT, 25 de setembro de 2024.

FILIPÉ MAIA BROETO
OAB/MT n° 23.948/O

MOUSART SOUZA XAVIER
OAB/MT n° 26.283/O

Minicurrículo dos pareceristas:

Próxima página

FILIFE MAIA BROETO é advogado e professor em nível de pós-graduação na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC Campinas. Admitido no Programa de Doutorado em Direito da Universidade de Salamanca, na Espanha. Mestre em Direito Penal Econômico pela Universidade Internacional de La Rioja, na Espanha. Especialista em Ciências Penais e em Direito Público, ambas pela Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, e em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito, São Paulo. É autor de artigos e livros jurídicos, publicados no Brasil e no exterior.

MOUSART SOUZA XAVIER é advogado eleitoralista, Secretário-adjunto da Comissão de Direito Eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Mato Grosso (2021-2024), professor universitário em nível de graduação, na Faculdade Educare, Cuiabá/MT, especialista em Direito Eleitoral pela Faculdade do Instituto Panamericano e especialista em Direito Penal e Processo Penal Aplicado pela Escola Brasileira de Direito.