



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ORDINÁRIO Nº 8032-69.2014.6.19.0000 – CLASSE 37 – RIO DE JANEIRO – RIO DE JANEIRO

Relator: Ministro Herman Benjamin

Recorrente: Ministério Público Eleitoral

Recorrida: Juliana Fant Alves

Advogados: Cássia Maria Picanço Damian de Mello – OAB: 74365/RJ e outros

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. DEPUTADO ESTADUAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ASSISTENCIALISMO EM COMITÊ DE CAMPANHA. CONFIGURAÇÃO. PROVIMENTO.

Histórico da Demanda

1. Trata-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ajuizada pelo *Parquet* em desfavor da recorrida – suplente de Deputado Estadual nas Eleições 2014 e, antes, Vereadora de Duque de Caxias/RJ eleita em 2012 – por supostos abuso de poder (art. 22, *caput*, da LC 64/90) e captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei 9.504/97).
2. Alega-se que a recorrida, valendo-se do cargo de vereador e objetivando alavancar sua candidatura para deputada, distribuiu em seu comitê de campanha remédios e receituários e intermediou consultas, exames e cirurgias pelo Sistema Único de Saúde (SUS), tendo como contrapartida dos eleitores beneficiados a afixação de propaganda em suas residências.
3. O TRE/RJ, por apertada maioria de quatro votos a três, julgou improcedentes os pedidos, o que ensejou recurso ordinário.

Questões Preliminares Suscitadas pela Recorrida

4. A ação foi proposta em 5.11.2014, antes, portanto, da diplomação (15.11.2014). Assim, inexistente óbice ao exame de abuso de poder político *stricto sensu*.

5. A recorrida é parte legítima, visto que pode vir a ser sancionada na condição de autora ou beneficiária das condutas (art. 22, XIV, da LC 64/90 e precedentes).

6. A falta de citação de outras pessoas que em tese também cometeram os ilícitos não acarreta nulidade, uma vez que tal exigência valerá apenas a partir das Eleições 2016, em observância ao princípio da segurança jurídica. Precedente: REspe 843-56/MG, redator para acórdão Min. Henrique Neves, julgado em 21.6.2016.

7. A inicial não é inepta, porquanto se apontaram com clareza os acontecimentos e suas circunstâncias. Ademais, a defesa foi plenamente realizada, relatando-se questões fáticas e de direito que, segundo a recorrida, ensejariam a improcedência dos pedidos.

Matéria de Fundo

8. Constitui abuso de poder político e econômico a atuação de vereadores que, se aproveitando de calamidade de sistema público de saúde, intermediam exames, cirurgias e entrega de remédios, visando angariar votos para pleito futuro. Precedente: REspe 319-31/RJ, redatora para acórdão Min. Luciana Lóssio, DJE de 31.3.2016.

9. O ilícito é incontroverso e as circunstâncias são gravíssimas. O comitê de campanha da recorrida funcionou, no período de julho a setembro de 2014, como verdadeiro centro assistencialista para viabilizar benefícios ligados ao SUS (receituários, exames, cirurgias, remédios e consultas), a partir do uso de sua influência política como Vereadora, tendo como objetivo final eleger-se Deputada com os votos de quem a procurava.

10. O conjunto probatório não deixa dúvidas a esse respeito. Associada à apreensão de grande quantidade de material de propaganda no comitê – com destaque para 370 formulários para aposição de placas em casas e 190 impressos perguntando se a recorrida merecia ser eleita – também se encontraram: a) caderno de nome “saúde”, com dados de eleitores, tipos de exames/cirurgias, entre 21.7 e 19.9.2014, totalizando quase 240 pessoas (fls. 190-229); b) outro caderno, com referências sobre 30 pacientes (fls. 282-314); c) agenda, cujo conteúdo envolve consultas ou sessões de fisioterapia para quase 30 pessoas (fls. 231-240); d) 29 guias e 38 laudos, com documentos pessoais, de julho e agosto (fls. 124-140, 163-168 e 319-327); e) caixas e cartelas de remédios de uso controlado e 144

preservativos (fls. 70-75 e 81-82); f) requisições de exames em branco e receituários com carimbo de médico (fls. 114-118).

11. Segundo a recorrida, sua irmã “administrava as atividades no local e recebia as equipes de campanha [...] para as atividades políticas” e, de outra parte, “os cadernos de anotações [...] evidenciam que a investigada, na qualidade de Vereadora [...], honra os votos recebidos, disponibilizando equipes para ouvir a população em seus reclames diários” (fl. 361). Em outras palavras, no mesmo lugar em que “honrava”, mediante assistencialismo incompatível com o cargo, os votos recebidos no pleito municipal, a recorrida também fazia propaganda da eleição que se aproximava, associando sua pessoa às benesses e vindo assim a comprometer a lisura do pleito.

12. A conduta em análise não possui nenhum liame com o exercício da vereança, cujas funções são de cunho apenas legislativo, deliberativo, fiscalizador ou julgador. O simples fato de serviços de saúde pública terem sido catalisados por agente político sem a devida competência legal, seja para administrá-los ou executá-los, denota desvio de finalidade.

13. Nesse ambiente, em que tais serviços e atos de campanha se confundiam, sobreleva o intento de se construir vínculo político com os inúmeros eleitores que a procuravam, visto que, dos documentos apreendidos, constam 370 “autorizações para colocação de propaganda eleitoral em bem de propriedade particular” (fls. 48, 149 e 316) e 190 formulários intitulados “bate-papo 2014” com a seguinte pergunta: “você daria a Juliana do Táxi, Mulher, Jovem, no seu 2º mandato de Vereadora a oportunidade de ser Deputada Estadual de Duque de Caxias?” (fls. 48 e 318).

14. É certo que a recorrida se apresentou como inequívoca porta de acesso para fruição de serviço de natureza pública, aferindo, ao fim e ao cabo, notórios dividendos eleitorais. O uso do cargo constituiu elemento distintivo ante os demais candidatos em condições normais de disputa.

15. Em contrarrazões, aduz-se que os materiais não possuem “sequer seu nome ou mínimo indício que a vincule” (fls. 496-497). Todavia, foram apreendidos no comitê e com pessoas que atuavam na campanha, e há expressa referência à recorrida, por exemplo, em agendamentos e cartas pedindo ajuda (fls. 148, 153, 196 e 203).

16. Quanto à gravidade dos fatos, além de amplamente demonstrada pelas circunstâncias acima, tem-se notória confusão entre público e privado diante do uso de cargo político para alavancar candidatura a outro, aproveitando-se a recorrida da calamidade de sistema de saúde para obter votos da população carente (art. 22, XVI, da LC 64/90).

Conclusão

17. Recurso ordinário provido para cassar o diploma de suplente de deputado estadual da recorrida e declará-la inelegível por oito anos por abuso de poder econômico e político, comunicando-se, com urgência, ao TRE/RJ.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento ao recurso ordinário para cassar o diploma de suplente de deputado estadual da recorrida e declará-la inelegível por oito anos, por abuso de poder econômico e político, nos termos do voto do relator.

Brasília, 23 de agosto de 2016.


MINISTRO HERMAN BENJAMIN – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhor Presidente, trata-se de recurso ordinário interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra acórdão proferido pelo TRE/RJ assim ementado (fl. 452):

Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Eleições 2014. Abuso de poder político e econômico. Captação ilícita de sufrágio. Suposta utilização do comitê de campanha para encaminhamento de pessoas para atendimento no Sistema Único de Saúde em várias especialidades. Não configuração. Improcedência dos pedidos.

I – Na situação posta em julgamento, em que pese a conduta não se enquadrar nas atribuições dos membros do Poder Legislativo, não se verificou a gravidade necessária para a configuração do abuso de poder, com aplicação das graves sanções decorrentes de seu reconhecimento. Ainda que a prática revele as deficiências das políticas públicas de todos os entes da federação, não há como se reputá-la ilícita, em especial diante da ausência de contrapartida eleitoral.

II – Improcedência dos pedidos.

Na origem, cuida-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) proposta pelo recorrente em desfavor de Juliana Fant Alves – Vereadora de Duque de Caxias/RJ eleita em 2012 e que obteve suplência do cargo de deputado estadual nas Eleições 2014 – com base em abuso de poder (art. 22, *caput*, da LC 64/90¹) e captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei 9.504/97²).

Aduziu, em suma, que a recorrida teria mantido de modo simultâneo centro social e comitê de campanha, com distribuição de remédios, entrega de receituários e marcação de exames pelo Sistema Único de Saúde

¹ Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]

² 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 cinquenta 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.

(SUS), mediante uso de sua influência como Vereadora, havendo em contrapartida fornecimento a eleitores de grande quantidade de material de propaganda relativo ao cargo de deputado estadual.

O TRE/RJ julgou improcedentes os pedidos (fls. 452-470).

De início, por unanimidade, afastou a compra de votos e o abuso de poder econômico por não vislumbrar elementos suficientes a esse respeito.

Ademais, **por quatro votos a três, rejeitou o abuso de poder político.** Ponderou que, a despeito de essa forma de assistencialismo não competir ao parlamento local, a recorrida, na condição de agente político, poderia intervir nos órgãos estatais para garantir acesso da comunidade carente a serviços de saúde pública. Concluiu inexistir conteúdo eleitoral e que, diante do contexto social e político vivenciado, tal conduta tem sido prática comum.

Em seu recurso ordinário, o *Parquet* sustentou (fls. 474-480):

- a) configura abuso de poder econômico o ato de distribuir remédios, agendar consultas e exames médicos para cidadãos carentes do Município de Duque de Caxias/RJ. Referido ilícito é patente “na medida em que as benesses ofertadas aos eleitores demonstram valores consideráveis de gastos de modo a desequilibrar o pleito eleitoral” (fl. 477-v);
- b) a finalidade eleitoral é notória, pois a conduta ocorreu no comitê de campanha da recorrida, onde também foram apreendidos diversos materiais de propaganda;
- c) o abuso do poder político caracterizou-se pelo desvio de finalidade, já que a intermediação de serviços de saúde pública não se insere entre as atividades inerentes ao cargo de vereador, menos ainda em período de campanha e no interior de comitê;

d) “a apreensão do material encontrado na sede da instituição põe às claras a confusão entre a atividade política e as atividades do centro social, bem como expõe com contundência a influência desta prática sobre a legitimidade do pleito eleitoral” (fl. 477);

e) a gravidade da conduta se revela pelo comprometimento à igualdade de chances entre os demais candidatos.

Juliana Fant Alves, em contrarrazões, alegou que (fls. 489-500):

a) as pessoas “responsáveis pela coordenação e funcionamento do comitê eleitoral” (fl. 498) deveriam ter sido arroladas como litisconsortes passivos necessários;

b) a AIJE, apta a apurar abuso de poder político e econômico, deveria ter sido ajuizada até a diplomação dos eleitos. Transcorrido esse prazo, a presente demanda deve ser conhecida como Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), a teor do art. 14, § 10, da CF/88, cabendo examinar os fatos apenas sob ótica do poder econômico;

c) a inicial é inepta, pois confundiu fundação pública municipal (FUNDEC) com centro social e comitê de campanha, o que dificultou o pleno exercício do direito de defesa;

d) não é parte legítima para figurar no polo passivo, já que “os materiais não foram apreendidos no comitê eleitoral de campanha, mas, sim, com pessoas que lá estavam”. Ademais, “as fichas com nomes de pessoas, pedidos de encaminhamento para realização de exames, entre outros, não guardam qualquer relação com a recorrida, não possuindo sequer seu nome ou mínimo indício que a vincule” (fls. 496-497);

e) “a conduta da recorrida, ao exercer a vereança naquela municipalidade, não significou nada além do estrito cumprimento do mandato conferido a ela por seus eleitores. Nessa esteira, um município carente, com toda a sorte de mazelas sociais, naturalmente, apresenta uma população extremamente necessitada. Sendo assim, a ausência de políticas públicas adequadas é a consequência dos fatos narrados” (fl. 492);

f) “a distribuição de apenas 144 preservativos, 11 frascos de benzoilmetronidazol, 2 caixas de medicamentos, 9 cartelas de medicamentos, além de folhas de solicitação de exames” (fl. 499), “no total de 166 objetos não distribuídos, em um universo de dez milhões de eleitores” (fl. 500), não foram capazes de desequilibrar o pleito. Logo, não apresenta gravidade suficiente para se cassar o mandato.

A d. Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento do recurso ordinário, nos termos da seguinte ementa (fl. 504):

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. ASSISTENCIALISMO EM COMITÊ DE CAMPANHA/CENTRO SOCIAL. ENTREGA DE BENESSES E AVIAMENTOS AO LADO DE REALIZAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL. ABUSOS POLÍTICO E ECONÔMICO CONFIGURADOS.

1. O assistencialismo, quando combinado com o prosetilismo eleitoral, caracteriza abuso do poder econômico.
2. Recorrida que, vereadora, encaminhava para serviços públicos municipais população carente, que era cadastrada e recebia propaganda eleitoral. Abuso do poder político.
3. Gravidade suficiente para as sanções do artigo 22, XIV, da Lei Complementar 64/90.
4. Parecer pelo provimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN (relator): Senhor Presidente, os autos foram recebidos em meu gabinete em 20.5.2016.

Analiso, inicialmente, as matérias de natureza preliminar suscitadas pela recorrida em contrarrazões (itens 1 a 4).

1. Decadência (Termo Final de Ajuizamento da AIJE)

Ao contrário do que alega a recorrida, a AIJE foi ajuizada em 5.11.2014 (protocolo de fl. 2), antes, portanto, da diplomação dos eleitos, ocorrida no Estado do Rio de Janeiro/RJ em 15.11.2014, conforme informação oriunda do sítio eletrônico do TRE/RJ³.

Dessa forma, inexistente óbice para que na presente demanda também se analise abuso de poder político *stricto sensu*.

2. Ilegitimidade Passiva

A recorrida alegou não dispor de legitimidade para figurar no polo passivo, já que “os materiais não foram apreendidos no comitê eleitoral de campanha, mas, sim, com pessoas que lá estavam” e “as fichas com nomes de pessoas, pedidos de encaminhamento para realização de exames, entre outros, não guardam qualquer relação com a recorrida, não possuindo sequer seu nome ou mínimo indício que a vincule” (fls. 496-497).

No entanto, consoante o art. 22, XIV, da LC 64/90, sendo procedentes os pedidos na AIJE, **“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 [...]”**.

³ http://www.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/noticias/arq_113403.jsp?id=113403&data=15/12/2014%20-%202019:18. Acesso em 27.7.2016.

No mesmo sentido é a jurisprudência desta Corte Superior, segundo a qual tanto o responsável pela conduta como o candidato beneficiário são legitimados para responder por abuso de poder ou uso indevido dos meios de comunicação. Cito, por todos:

RECURSO ESPECIAL. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. MÍDIA IMPRESSA. POTENCIALIDADE. CONFIGURAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. NÃO PROVIMENTO.

[...]

5. A suposta ausência de responsabilidade dos recorrentes pela veiculação das matérias abusivas afigura-se inócua, já que, segundo a jurisprudência do e. TSE, “pode vir a ser configurado o abuso de poder mesmo sem ter havido participação do candidato beneficiado, se evidente a potencialidade de influência no pleito” (RO 782/SP, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 3.9.2004). [...]

(REspe 359-23, Rel. Min. Felix Fischer, DJE de 14.4.2010) (sem destaque no original)

Desse modo, a recorrida é parte legítima, podendo ser sancionada na condição de autora ou de beneficiária. Ressalto, ainda, que as circunstâncias em que em tese cometidos os ilícitos constituem tema de mérito e serão, oportunamente, objeto de análise.

3. Falta de Citação dos Demais Responsáveis

Segundo a recorrida, os “responsáveis pela coordenação e funcionamento do comitê” (fl. 498) são litisconsortes passivos necessários.

Apesar de, realmente, ter havido mudança de entendimento desta Corte quanto ao tema, tal exigência passará a valer apenas para as Eleições 2016, ante o princípio da segurança jurídica, nos termos do julgado a seguir, *in verbis*:

[trecho do voto do e. Ministro João Otávio de Noronha, relator]:

Conforme relatado, **a procedência dos pedidos na presente ação de investigação judicial eleitoral** teve como fundamento a suposta concessão de gratificações a inúmeros servidores públicos municipais em troca de votos mediante **atuação direta do secretário de fazenda de Jampruca/MG (sem participação, portanto, do recorrente)**, motivo pelo qual se aduziu que o efetivo

autor da conduta deveria ter sido citado para integrar a lide na qualidade de litisconsorte passivo necessário.

O TRE/MG rejeitou a alegação sob o argumento de que “a relação jurídica de direito material e a legislação aplicável à causa de pedir da presente ação não determinam formação do referido litisconsórcio passivo necessário” (fl. 690). Essa essa (*sic*) conclusão realmente está em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Confiram-se julgados recentes:

[...]

Penso, todavia, que a matéria merece maior reflexão.

[...]

Desse modo, diante da identidade de situações e, considerando que no caso dos autos o TRE/MG assentou que o prefeito e o vice-prefeito de Jampruca/MG foram meros beneficiários da conduta, **o responsável pela prática do suposto ilícito deveria ter sido citado.**

Entendo, contudo, que essa nova orientação deve ser aplicada apenas a partir das Eleições 2016, em observância ao princípio da segurança jurídica, implicitamente previsto no art. 16 da CF/88.

Conforme destacado recentemente pelo i. Ministro Gilmar Mendes, o mencionado princípio também deve incidir nas hipóteses de mudança jurisprudencial, de modo a evitar-se indesejável casuísmo. Extraí-se da ementa do **AgR-REspe 368-38/SC, julgado em 5/2/2015** e decidido por unanimidade de votos:

[...]

Desse modo, pelos motivos acima expostos, rejeito a preliminar e passo ao exame das demais alegações.

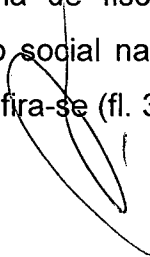
(REspe 843-56/MG, redator para acórdão Min. Henrique Neves, sessão de 21.6.2016, pendente de publicação até 27.7.2016) (com destaques no original)

Assim, rejeito a preliminar.

4. Inépcia da Inicial

A exordial não padece de qualquer deficiência, pois nela se apontaram com clareza os fatos e suas circunstâncias.

Inicialmente, o Ministério Público Eleitoral, com base em relatório da coordenadoria de fiscalização da propaganda, afirmou que a recorrida mantinha centro social na Rua Cruz das Almas, Parque Beira-Mar, Duque de Caxias/RJ. Confira-se (fl. 3):



Perguntado a populares (aproximadamente 20 vinte pessoas), que pediram para não serem identificadas, houve unanimidade em apontar um prédio verde na Rua Cruz das Almas, Parque Beira-Mar, Duque de Caxias/RJ, como sendo o centro social da referida parlamentar. O referido prédio, conforme fotografia de fl. 5 possui 3 (três) andares e ao lado tem uma propaganda da candidata.

Ainda segundo alguns informantes para ser atendido no local deve-se apresentar "apenas título de eleitor". Obtivemos, ainda, informação de que além de serviços médicos e odontológicos prestados no local, há encaminhamento para serviços na Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, como por exemplo, para concessão de Bolsa Família.

E prosseguiu o *Parquet* afirmando que um segundo endereço, na Rua Francisco Alves, s/n, Parque Beira-Mar, Duque de Caxias/RJ, somente foi aberto após fechado o primeiro, como decorrência do incremento das operações de fiscalização naquela localidade. Vejamos (fl. 3):

O local está fechado desde o dia 7 de julho, quando houve grande operação nesta cidade que resultou no fechamento de outros 5 (cinco) centros sociais.

Descobrimos que a Sra. Juliana Fant Alves (Juliana do Taxi) passou a prestar serviços sociais em uma rua próxima. Trata-se da Rua Francisco Alves, s/n, Parque Beira Mar, Duque de Caxias. Cuida-se de um prédio azul, de três andares, onde constatamos, nesta data, grande movimento de pessoas e carros adesivados da candidata, inclusive a mesma esteve lá em veículo preto. Não foi possível fazer muitas fotografias (fizemos apenas duas, as fls. 6/7) ou se aproximar demais, uma vez que os fiscais já são bastante conhecidos e que eventual aproximação poderia atrapalhar a fiscalização.

A toda evidência, não houve nenhum óbice ao pleno exercício do direito de defesa, sobretudo porque a recorrida, em sua contestação, logrou êxito em dissipar eventual equívoco cometido pelo autor da AIJE, ora recorrente.

Com efeito, ela mesma esclareceu e comprovou que no primeiro endereço funcionava apenas antigo escritório de seu pai, e não centro social (fl. 364). Quanto ao segundo, reconheceu que nele, de fato, chegou a funcionar unidade de ensino de fundação pública municipal (FUNDEC) e que o respectivo imóvel havia sido cedido por sua irmã. Depois de restituído, foi destinado ao comitê de campanha para as Eleições 2014 (fl. 365).

Ou seja, eventual confusão entre fundação pública municipal, centro social e comitê de campanha foi completamente elucidada com os esclarecimentos prestados pela própria recorrida, acolhidos de modo integral pelo Tribunal *a quo*. Vejamos (fl. 456-v):

No caso em tela, afirma a investigada que no imóvel onde ocorreram as diligências não funcionava um centro social, sim o seu comitê de campanha para as Eleições 2014. Para fins de comprovação do alegado, juntou aos autos escritura pública de cessão de posse e venda de benfeitoria (fl. 374), petição dirigida ao Juízo da 78ª Zona Eleitoral, protocolizada em 1/8/2014, subscrita por sua irmã, Beatriz Fant Alves, na qual comunica a instalação do referido comitê (fl. 378) e termo de rescisão amigável do contrato de comodato que havia sido celebrado entre a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico e Políticas Sociais – FUNDEC e a proprietário do imóvel, Carolina Fant Alves (fl. 387).

De fato, contata-se que o material colhido na diligência efetuada pela de equipe de fiscalização em cumprimento à decisão de fls. 39/45, listado na certidão de fls. 46/49 e no auto de apreensão e depósito de fls. 50/51, não aponta para o funcionamento de um centro social no local, uma vez que ausente a infraestrutura necessária para a realização desse tipo de atividade.

(sem destaques no original)

Em conclusão, não se materializou nenhuma das hipóteses de indeferimento da inicial tratadas nos arts. 295, I, parágrafo único, do CPC/73⁴ e 330, I, § 1º, do CPC/2015⁵.

⁴ Art. 295. A petição inicial será indeferida:

I - quando for inepta,

[...]

Parágrafo único. Considera-se inepta a petição inicial quando:

I - lhe faltar pedido ou causa de pedir;

II - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;

III - o pedido for juridicamente impossível;

IV - contiver pedidos incompatíveis entre si.

⁵ Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:

I - for inepta;

[...]

§ 1º Considera-se inepta a petição inicial quando:

I - lhe faltar pedido ou causa de pedir;

II - o pedido for indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico;

III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;

IV - contiver pedidos incompatíveis entre si.

Não havendo mais questões preliminares a serem resolvidas, passo à análise de mérito.

5. Matéria de Fundo

Consoante jurisprudência desta Corte Superior, **abuso de poder político** configura-se quando agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a legitimidade do pleito e a paridade de armas entre candidatos. Nesse sentido, entre outros:

[...] 3. O **abuso do poder político caracteriza-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros [...]**.

(REspe 468-22/RJ, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 16.6.2014) (sem destaque no original)

Por sua vez, **abuso de poder econômico** caracteriza-se por emprego desproporcional de recursos patrimoniais, públicos ou de fonte privada, de forma a também afetar os referidos postulados. Confira-se, por todos:

RECURSO ESPECIAL. AIME. ABUSO DE PODER ECONÔMICO.

1. Segundo a compreensão firmada por este Tribunal, **a utilização de recursos patrimoniais em excesso, sejam eles públicos ou privados, sob poder ou gestão do candidato, em seu benefício eleitoral, configura abuso do poder econômico.** Precedente. [...]

(REspe 941-81/TO, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJE de 7.3.2016) (sem destaque no original)

No caso, conforme se demonstrará a seguir, **o ilícito é incontroverso e as circunstâncias são gravíssimas, tendo em vista que o comitê de campanha da recorrida para o cargo de deputado estadual funcionou também como verdadeiro centro assistencialista de distribuição de benefícios ligados ao SUS (receituários, exames, medicamentos e afins), a partir do uso de sua influência política como Vereadora de Duque de Caxias/RJ.**

Para melhor entendimento dos fatos, ressalto que sua apuração se iniciou a partir de relatório da equipe de fiscalização da propaganda eleitoral do TRE/RJ (fl. 39) e prosseguiu com busca e apreensão deferida na data de 18.9.2014 (fls. 39-45) e realizada em imóvel no bairro Parque Beira-Mar, em Duque de Caxias/RJ, oportunidade em que foram apreendidos inúmeros documentos e coletadas fotografias.

De plano, registro que nesse local funcionou o comitê de campanha da recorrida, conforme comunicação feita em 31.7.2014 à Corte Regional (fl. 378) e depoimento prestado em juízo por sua irmã, Beatriz Fant Alves, à folha 416:

[...] que após o fechamento do prédio da FUNDEC, e no ano de 2014, a irmã da depoente, Vereadora Juliana [recorrida], resolveu usá-lo como seu comitê eleitoral; que foi justamente nesse comitê que a fiscalização do TRE compareceu e na ocasião a depoente se encontrava presente; que tudo foi fiscalizado pelos fiscais e pela polícia que estava presente, [...]; que a depoente comunicou ao TRE, anteriormente, que naquele lugar funcionaria o comitê eleitoral de Juliana.

Constam, ainda, fotografias revelando: a) veículos adesivados com propaganda da recorrida (fls. 56-58); b) fachada com propaganda de Anthony Garotinho (fls. 56-57) e c) no interior do prédio, grande quantidade de material de ambos os candidatos, parte já fixada nas paredes e o restante para futura distribuição (fls. 62, 66-72, 75-76 e 78-84).

Além desses documentos, foram encontrados, em posse de duas pessoas no interior do comitê no momento da busca e apreensão, 370 autorizações para se afixar propaganda da recorrida em residências de eleitores, estando 42 preenchidas e 328 em branco (alguns exemplares às fls. 149 e 316-318).

Por fim, ainda quanto ao material de propaganda, se constataram 190 unidades de impresso de nome "bate papo 2014", com o seguinte teor (exemplar à fl. 318):

Seu nome:

Em quais candidatos você votou na última eleição:

Você já tem candidato a Presidente/Governador/Senador e Deputados?

Devemos confiar, [sic] a pessoas despreparadas a [sic] assumir funções que movam [sic] com a vida do povo e do país?

() Sim () Não

Você daria a Juliana do Taxi, Mulher, Jovem, no seu 2º mandato de Vereadora, a oportunidade de ser Deputada Estadual de Duque de Caxias?

() Sim () Não

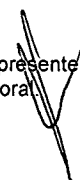
Toda essa documentação, por si só, não revela, em princípio, cometimento de ilícito, porquanto nada mais natural que encontrar, em comitê de campanha, propaganda de candidato.

Contudo, os fatos aqui discutidos ganham relevância sob viés de abuso de poder político e econômico quando se verifica que também houve apreensão de expressiva quantidade de remédios, receituários, guias de exames, agendas para consultas e cirurgias, além de outros itens, no período de junho a setembro de 2014, todos acompanhados de informações e documentos pessoais de eleitores, conforme se observa:

- a) caderno⁶ com a inscrição “saúde”, contendo dados pessoais de inúmeros eleitores, tipos de exames/cirurgias, anotações como “marcado”, com datas entre 21.7 e 19.9.2014, totalizando aproximadamente 240 pessoas (fls. 190-229);
- b) segundo caderno⁷, nos mesmos moldes do anterior, com agendamentos para cerca de 30 pessoas (fls. 282-314);
- c) agenda, cujo conteúdo envolve consultas ou sessões de fisioterapia para ao menos 27 pessoas (fls. 231-240);
- d) 29 guias de referência e 38 laudos médicos, com documentos de pacientes, nos meses de julho e agosto de 2014 (fls. 124-140, 163-168 e 319-327);

⁶ Que estava em posse da Sra. Maria Jucélia da Silva Santos, presente no local no momento da busca e apreensão.

⁷ Em posse da Sra. Nalda Faria, que trabalhava no comitê eleitoral



e) caixas e cartelas de remédios de uso controlado e 144 preservativos (fotografias de folhas 70-75 e 81-82);

f) requisições de exames (em branco) e receituários (um deles preenchido) com carimbo do Dr. Bruno Linhares (fls. 114-118).

Em defesa (fl. 361), a recorrida aduziu que sua irmã “administrava as atividades no local e recebia as equipes de campanha que utilizava [sic] aquele local como base para as atividades políticas”, para depois assentar que “no que tange aos cadernos de anotações encontrados, é de se ressaltar que [...] evidenciam que a investigada, na qualidade de Vereadora em seu segundo mandato, honra os votos recebidos, disponibilizando equipes para ouvir a população em seus reclames diários”.

Ora, o que se tem na hipótese é verdadeira confusão – e, mais do que isso, abuso – entre a campanha da recorrida para deputada estadual e seu suposto desempenho do cargo de vereador.

Em outras palavras, no mesmo local em que “honrava” os votos recebidos no pleito municipal, prestando verdadeiro assistencialismo incompatível com o cargo, a recorrida também distribuía material de campanha da eleição que se aproximava, de modo a associar à sua pessoa as benesses e vindo assim a comprometer a lisura do pleito.

Além disso, essa intermediação e distribuição não têm qualquer liame com o exercício da vereança, cujas funções são de cunho apenas legislativo, deliberativo, fiscalizador ou julgador⁸. Com efeito, partindo-se da premissa jurídica de que as atribuições do cargo estão delimitadas em lei orgânica municipal, caberia à recorrida indicar a norma que lhe permitiria gerir serviços da saúde pública como membro do parlamento.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª edição. Malheiros: São Paulo. P. 550-551.

Assim, o simples fato de serviços de saúde pública terem sido catalisados por agente político carecedor de competência legal, seja para administrá-los ou executá-los, já aponta desvio de finalidade.

E, diante do fato de que tais serviços – v.g., entrega de remédios e marcação de consultas – foram promovidos fora da estrutura de hospitais e postos de saúde, cercados por todo tipo de propaganda, conclui-se que os fins não se destinavam a melhor atender aos interesses da coletividade.

Nesse ambiente, em que serviços de saúde pública e atos de campanha confundiam-se, sobreleva o intento de se construir vínculo político entre a recorrida e os inúmeros eleitores que a procuravam, pois, repita-se, foram apreendidas 370 “autorizações para colocação de propaganda eleitoral em bem de propriedade particular” (fls. 48, 149 e 316), além de 190 formulários com nome “bate-papo 2014”, em que se deveria responder à seguinte pergunta: “você daria a Juliana do Taxi, Mulher, Jovem, no seu 2º mandato de Vereadora a oportunidade de ser Deputada Estadual de Duque de Caxias?” (fls. 48 e 318).

Entrementes, é certo que a recorrida se apresentou perante a comunidade como porta de acesso para fruição de serviço de natureza pública, aferindo, ao fim e ao cabo, notórios dividendos eleitorais com essa postura. A toda evidência, o uso do cargo de vereador constituiu elemento distintivo, sobretudo porque aos demais candidatos, em condições normais de disputa, não se concebeu tamanha visibilidade.

Nesse contexto, o desvio de finalidade evidencia verdadeira quebra ao princípio da isonomia, repercutindo, ainda, sobre a lisura das eleições.

Relembro que esta Corte Superior, em recente julgado, reiterou em caso similar a ocorrência de abuso de poder por parte de vereadores que, aproveitando-se de situação de calamidade de sistema de saúde municipal, intermediavam a marcação de exames e cirurgias e a entrega de remédios com vistas a angariar votos. Confira-se:

RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. AGRAVO. ELEIÇÕES 2012. VEREADORES. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. BUSCA E APREENSÃO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. MÉRITO. ABUSO DO PODER POLÍTICO. DISTRIBUIÇÃO DE REMÉDIOS, RECEITAS E ATESTADOS. VIABILIZAÇÃO DE CIRURGIAS. GRAVIDADE DOS FATOS CONFIGURADA. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS. INELEGIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

[...]

2.1. Consoante a jurisprudência desta Corte Superior, o abuso do poder político caracteriza-se quando determinado agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros.

2.2. A partir da moldura fática contida no acórdão regional, verifica-se que nos gabinetes de todos os recorrentes e do secretário municipal de saúde, além da residência do recorrente Luciano de Azevedo Leite e de sua mãe, foi apreendida enorme quantidade de documentos relacionados a atendimentos médicos, cirurgias, receituários, atestados e remédios, além de cadernos e agendas que revelam verdadeiro cadastro de pessoas beneficiadas e de outras ainda a serem contempladas.

2.3. Os referidos documentos não são apenas indiciários e demonstram o desvirtuamento do exercício do cargo pelos recorrentes, os quais se utilizaram de sua influência política para distribuir à população carente verdadeiras benesses, sem quaisquer intermediários, de modo a obterem na eleição que se aproximava o apoio das pessoas beneficiadas.

[...]

2.5. Em conclusão, os gabinetes dos recorrentes na Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia e a residência do vereador Luciano de Azevedo Leite e de sua mãe funcionaram como verdadeiro centro de distribuição de benesses de natureza médica no decorrer de 2012.

2.6. A gravidade da conduta é inequívoca (art. 22, XVI, da LC 64/90). Além das circunstâncias já referidas – esquema praticado por longo período de tempo, atuação direta por parte dos recorrentes, distribuição de grande quantidade de medicamentos e receituários e viabilização de cirurgias – é de se ressaltar também o caos na saúde pública no Município, de modo que a população passou a depender do assistencialismo dos vereadores para obterem tais serviços.

[...]

4. Recursos especiais eleitorais interpostos por Jorge Antônio Lessa Tavares, Aguinaldo Sodré, André Luiz Leite dos Santos e Luciano de Azevedo Leite aos quais se nega provimento, mantendo-se as sanções de cassação do diploma e de inelegibilidade. [...]

(REspe 319.31/RJ, redatora designada Min. Luciana Lóssio, DJE de 31.3.2016) (sem destaques no original)

Seguem, ainda, trechos dos votos vencidos do acórdão regional:

Ou seja, da análise do material apreendido pela equipe de fiscalização em seu comitê, exsurge outro tipo de conduta abusiva por parte da investigada, já detentora de mandato de vereadora e candidata ao cargo de deputada estadual, consistente na intermediação, junto a diversos órgãos públicos, da prestação de serviços tais como marcação de consultas no Sistema Único de Saúde, encaminhamento de pacientes para a realização de exames [...].

É de se notar que as provas acima discriminadas denotam a atuação da candidata junto às camadas mais carentes do eleitorado, mediante o atendimento pontual de suas necessidades básicas. Prescindindo da efetiva elaboração de projetos e políticas por parte dos Poderes Constituídos, tal conduta afigura-se em instrumento indevidamente utilizado para a construção de uma imagem de benfeitora diante do eleitorado, sobretudo tratando-se de uma Vereadora em campanha para mandato de deputada estadual.

(fl. 458; voto do Juiz Marco José Mattos Couto) (sem destaques no original)

A hipótese não é, ao contrário do que afirmado pelo eminente Desembargador Eleitoral Herbert Cohn, de centro social. A hipótese é de comitê de campanha, onde se instalou um centro de assistencialismo em que a Vereadora passou a intermediar prestação de serviço público. Com todas as vênias, esse é o mais vil assistencialismo e bastante suficiente para desequilibrar qualquer pleito eleitoral e fazer com que a manifestação do eleitor seja deturpada.

(fl. 460v; voto do Juiz Horário dos Santos Ribeiro Neto) (sem destaque no original)

Além disso, os documentos e materiais acima referidos encontravam-se junto ao material de propaganda da investigada e de demais candidatos, como cartazes, faixas, bandeiras e fotos, como demonstram as fotografias de fls. 70-86.

[...]

Ou seja, as provas colacionadas aos autos demonstram que a investigada [ora recorrida] aproveitou-se do cargo político por ela ocupado na Câmara de Vereadores do Município de Duque de Caxias para montar sua plataforma eleitoral, voltada às eleições de 2014, mediante o desenvolvimento de práticas assistencialistas por meio de comitê de campanha eleitoral e, dessa forma, cooptar votos para o pleito então vindouro.

(fl. 466v; voto do Juiz André Fontes) (sem destaques no original)



De outra parte, a recorrida afirma em contrarrazões que “os materiais [...] não guardam qualquer relação com a investigada, **não possuindo sequer seu nome ou mínimo indício que a vincule**” (fls. 496-497).

Todavia, **além de toda a documentação ter sido apreendida em seu comitê e em poder de pessoas que trabalhavam na campanha, há expressa referência a ela no material relativo aos agendamentos,** conforme se verifica, por exemplo, das seguintes passagens:

Vânia, bom dia!

Falei c/ a Juliana agora cedo.

Ela pediu para levar o pedido e pedir a você para lembrá-la do caso. Ela vai dar um jeito [...]

[...]

Acho que tem que pedir ao médico Dr. Bruno para fazer. [sic] Pois é uma exame de certa complexidade.

(fl. 148) (sem destaques no original)

Bom dia Juliana, preciso muito da sua ajuda [sic] o meu sogro está internado a [sic] quase 03 meses no hosp. Federal de Ipanema, o médico nós [sic] pegou de surpresa [sic] vai dar alta para ele essa semana [sic] preciso muito se possível você pode conseguir arrumar uma cadeira de roda e uma cadeira lavatória [...]

(fl. 153) (sem destaque no original)

Encaminhado pela Juliana 29/7

Regiane Oliveira da Costa

Tel: 3881-9631

Pq das Missões R: 18 Casa 98

(fl. 196; caderno de agendamentos) (sem destaque no original)

Aline Cavalcante da Silva

Ecocolar [sic] doppler venoso

Juliana

(fl. 203; caderno de agendamentos) (sem destaque no original)

Quanto à **gravidade dos fatos** (art. 22, XVI, da LC 64/90⁹), além de amplamente demonstrada pelas circunstâncias acima, tem-se notória confusão entre público e privado ante o uso de cargo de vereador pela

⁹ Art. 22. [omissis]

[...]

XVI – para a configuração do fato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

recorrida para alavancar sua candidatura, aproveitando-se de calamidade do sistema de saúde pública para intermediar e distribuir benesses.

Acrescento, ainda, que as atribuições do cargo não apenas foram exercidas de forma desviada, mas também contrária ao mandamento constitucional de que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196 da CF/88).

Por fim, a atuação da recorrida, valendo-se da influência do cargo de vereador para interferir junto a órgãos municipais de saúde pública, também pode vir a configurar, em tese, o crime de advocacia administrativa¹⁰ (art. 321 do Código Penal¹¹).

6. Conclusão

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso ordinário para cassar o diploma de suplente de deputado estadual da recorrida e impor-lhe inelegibilidade de oito anos, por prática de abuso de poder econômico e político, nos termos do art. 22, XIV, da LC 64/90¹², comunicando-se com urgência ao TRE/RJ.

É como voto.

¹⁰ Colho da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça o seguinte conceito acerca dessa espécie de delito:

No que pertine ao crime de advocacia administrativa, o patrocínio do interesse privado e alheio, legítimo ou não, por funcionário público, perante a Administração Pública, pode ser direto, concretizado pelo ele próprio, ou indireto, valendo-se ele de interposta pessoa, para escamotear a atuação. Fundamental que o funcionário se valha das facilidades que a função pública lhe oferece, em qualquer setor da Administração Pública, mesmo que não seja especificamente o de atuação do agente.

(STJ, HC 332.512/ES, Rel. Min. Ribeiro Dantas, 5ª Turma, DJE de 24.2.2016).

¹¹ Art. 321. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:

Pena – detenção, de um a três meses, ou multa.

Parágrafo único. Se o interesse é ilegítimo:

Pena – detenção, de três meses a um ano, além da multa.

¹² Art. 22. [omissis]

[...]

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 135, de 2010)

EXTRATO DA ATA

RO nº 8032-69.2014.6.19.0000/RJ. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrida: Juliana Fant Alves (Advogados: Cássia Maria Picanço Damian de Mello – OAB: 74365/RJ e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso ordinário para cassar o diploma de suplente de deputado estadual da recorrida e declará-la inelegível por oito anos, por abuso de poder econômico e político, nos termos do voto do relator.

Presidência do ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Teori Zavascki, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.



SESSÃO DE 23.8.2016.