



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: Rp 8502-85.2010.6.21.0000

PROCEDÊNCIA: PORTO ALEGRE

REPRESENTANTE: PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL

REPRESENTADOS: FABRÍCIO VALLE DUTRA, FLÁVIO PERCIO ZACHER,  
COLIGAÇÃO PDT-PTN e JOÃO LUÍS MENDES SODRÉ

Representação. Eleições 2010. Alegada prática de captação ilícita de sufrágio e condutas vedadas aos agentes públicos.

Promoção de evento festivo com suposta finalidade eleitoral.

Não caracterizada violação ao art. 41-A da Lei das Eleições.

Fatos narrados que configuram afronta ao disposto no art. 73, IV, da Lei n. 9.504/97. Inverossímil a tese defensiva que atribui à mera comemoração de aniversário a realização de almoço para aproximadamente mil pessoas, com distribuição de diplomas aos formandos em curso técnico promovido pelo Estado, distribuição de panfletos, discursos políticos e carreatas. Uso promocional da máquina administrativa em benefício das próprias candidaturas.

Procedência parcial.

## A C Ó R D Ã O

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral e nos termos das notas taquigráficas inclusas, julgar parcialmente procedente a representação, para condenar cada um dos representados à multa no valor de R\$ 10.641,00, pela prática de conduta vedada.

CUMpra-SE.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Desembargadores Marco Aurélio dos Santos Caminha – presidente – e Gaspar Marques Batista, Drs. Artur dos Santos e Almeida, Hamilton Langaro Dipp, Eduardo Kothe Werlang e Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 06 de fevereiro de 2012.

  
DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA,  
Relator Substituto.





JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: Rp 8502-85.2010.6.21.0000

PROCEDÊNCIA: PORTO ALEGRE

REPRESENTANTE: PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL

REPRESENTADOS: FABRÍCIO VALLE DUTRA, FLÁVIO PERCIO ZACHER,  
COLIGAÇÃO PDT-PTN e JOÃO LUÍS MENDES SODRÉ

RELATOR SUBSTITUTO: DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA

SESSÃO DE 06-02-2012

---

## RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL representou contra FABRÍCIO VALLE DUTRA, FLÁVIO PERCIO ZACHER, COLIGAÇÃO PDT-PTN e JOÃO LUÍS MENDES SODRÉ pela prática de captação ilícita de sufrágio e de conduta vedada, ocorrida no dia 26 de setembro de 2010, poucos dias antes do pleito geral que se avizinhava. Segundo narram os autos, naquela data e em eventos anteriores, o representado João Luís Mendes Sodré (também conhecido como Vereador João Durão), em benefício de Fabrício Dutra e de Flávio Zacher, promoveu almoço no qual se realizou a entrega de 130 certificados correspondentes à ação do Governo Federal conhecida como PlanSEQ – Plano Setorial de Qualificação. Em clima festivo, com transporte por ônibus fretados até o local da festividade e carreata após o seu encerramento, receberam certificados e posaram para fotos mesmo os alunos que não chegaram a concluir os cursos de soldador, pedreiro, carpinteiro, entre outras habilitações profissionais. Foi constatada a existência de propagandas e panfletos, bem como a presença de Flávio Zacher, então candidato a deputado federal (fls. 02-07).

Os representados, notificados, apresentaram defesa. Alegaram, em síntese apertada, que os candidatos sequer compareceram ao almoço. Desvinculam a carreata da refeição (fl. 80). Sustentam, enfim, que a festividade limitava-se aos festejos pelo aniversário de assessor do vereador João Luís Mendes Sodré, e que, em razão desse fato, não há qualquer incidência nas sanções dos artigos 41-A ou 73 da Lei Eleitoral, merecendo o juízo de improcedência total da demanda.

Prosseguindo na instrução (fl. 109), foram ouvidas as testemunhas arroladas pelos demandados (fls. 134-144). Por ocasião das alegações, restaram corroboradas as teses das partes, requerendo o Ministério Público a procedência parcial, em razão das práticas



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

enquadrarem-se apenas no disposto no artigo 73, inciso IV, da Lei n. 9.504/97.

É o breve relatório.

**VOTO**

Para a articulação do voto, enfrentarei inicialmente o pedido relacionado à prática de captação ilícita de sufrágio; em seguida, o pleito concernente ao artigo 73, IV, da Lei das Eleições. Por fim, se houver, as condutas praticadas e as eventuais sanções aplicáveis.

**a) Prática de captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei Eleitoral)**

A representação pretendia, originariamente, a condenação dos réus pela prática de captação ilícita de sufrágio e de conduta vedada. No entanto, o próprio requerente cede em parcela de sua pretensão, admitindo que não se encontram presentes os elementos necessários para caracterização de afronta ao artigo 41-A da Lei das Eleições.

De fato.

Para a aplicação da sanção correspondente à prática de captação ilícita, exige-se prova contundente e extrema de dúvidas, idônea para justificar a cassação do mandato obtido nas urnas.

Ao exame dos autos, essas condições não restam evidenciadas.

Consigne-se, por oportuno, que não é a ausência de um pedido expresso de sufrágio que afasta a aplicação da norma. O eventual silêncio dos candidatos pode ser suprido por diversas formas de obtenção da vontade do eleitor. A reforma eleitoral implementada pela Lei n. 12.034/09 já havia dispensado a necessidade de pedido direto de votos (§ 1º do art. 41-A da Lei 9.504/97). O que, na verdade, é determinante para afastar as condutas examinadas de possível enquadramento no arcabouço normativo prescrito pelo artigo 41-A é a inexistência de evidências que apontem para a entrega de vantagem ao eleitor com a especial finalidade de obtenção do seu voto. É assim – como referiu a própria Procuradoria Regional Eleitoral – que não se vislumbra que a entrega de refeição fosse **condicionada** à obtenção do voto (fl. 150). **Captar ilicitamente o sufrágio**, já assinalou a doutrina, corresponde a uma ação direta que comprometa a liberdade do eleitor de votar conforme os ditames da sua própria consciência (José Jairo Gomes, *Direito Eleitoral*. Atlas: São Paulo, p. 496). A oferta



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

de almoço – objeto da presente representação – não se demonstra capaz de corromper a liberdade de voto e nem há sinais de que haja sido estabelecido uma mercancia entre refeição e voto. Ao contrário, o almoço fora oferecido para uma multidão indistinta, composta possivelmente de eleitores e não-eleitores, com ampla divulgação de convites que foram, inclusive, vendidos pela pequena quantia de R\$ 5,00 (cinco reais). Não se vislumbra qualquer condicionamento que denote a aquisição imprópria do sufrágio ou a realização de promoção que sugira o pedido implícito ou expresso de votos.

No entanto, o mesmo evento e as mesmas condutas conduzem à conclusão diversa quando se tem em conta outro dispositivo da Lei Eleitoral:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a **afetar a igualdade de oportunidades entre os 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 pelo caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público (com grifos).

**b) Prática de conduta vedada**

A regra em destaque pretende, em última instância, assegurar a isonomia que pauta e norteia o fenômeno eleitoral. Inibe que pretendentes aos cargos eletivos locupletem-se da estrutura da Administração Pública, apresentando como “favor” e “benesses” seus o que, em verdade, consiste em simples prestação de serviço público. A exploração da máquina administrativa ou de recursos estatais em proveito de candidatura enquadra-se em “abuso do poder político” (José Jairo Gomes, *Direito Eleitoral*. Atlas: São Paulo, p. 504) e, quando configurado, merece a adequada resposta desta Especializada.

Nota-se que, especialmente durante a campanha eleitoral, exige-se especial discricção dos agentes públicos, aqui compreendidos a teor do § 1º do mesmo artigo – a pessoa que exerça qualquer espécie de vínculo com a Administração (Rodrigo Zilio, *Direito Eleitoral*, Verbo Jurídico: 2010, p. 502). Há que, neste curto período que se desenvolve entre julho e outubro do ano eleitoral, agir-se com parcimônia e critério, evitando-se a qualquer custo estabelecimento de confusão entre a esfera pública e a privada, garantindo ao eleitor uma reflexão ponderada sobre suas escolhas eleitorais. Os representados não agiram segundo esses parâmetros.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

A tese defensiva é de que o evento – almoço com quase mil pessoas em que foram entregues 130 certificados de cursos profissionalizantes promovidos pelo Governo Federal e a que se deu ampla divulgação no *site* do vereador João Durão – consistia em mera comemoração de aniversário. Causa estranheza, contudo, que, em outros anos, a mesma festa tenha agrupado número bem menor de pessoas e que, neste ano especificamente, a data natalícia haja sido amplamente divulgada por carro de som, pelas ruas, fazendo mencionar a presença de candidato a deputado federal, não aniversariante.

O caderno probatório não permite, ainda, que remanesçam dúvidas quanto à entrega, naquela ocasião, dos certificados relativos ao PlanSEQ – Plano Setorial de Qualificação e da transformação do evento em grande ato político. Nesse sentido depõem as fotos dos inúmeros ônibus estacionados nas cercanias do Centro de Tradições Gaúchas, que sediou o encontro, das propagandas eleitorais de um único partido, da mesma dupla de candidatos e de carros adesivados com essas mesmas flâmulas. Por fim, estampam-se as fotos dos cidadãos recebendo em cerimônia pública os certificados (fls. 19-32). O próprio vereador assume a entrega desses documentos comprobatórios de final de curso (fl. 87).

Com acerto, o Ministério Público situa esse programa de qualificação entre as políticas públicas do Governo Federal, através do Ministério do Trabalho, então capitaneado por pessoa ligada à mesma denominação política dos representados (todos do Partido Democrático Trabalhista, tendo sido os candidatos, como informa o próprio panfleto, assessores do ministro Carlos Lupi, fls. 17 e 18v). É por essa origem e também pelos recursos públicos federais que o subvencionam, que o plano de qualificação não pertence a partido político ou a determinado candidato, mas ao Estado brasileiro. A ilicitude emerge exatamente desse ponto: fazer crer que a benéfica ação governamental – custeada por recursos públicos federais e municipais – fosse uma dádiva da atuação generosa dos representados.

A prática, que merece ser refutada por antirrepublicana, assume contornos mais graves quando inserida no contexto das eleições. Beneficiar-se das políticas públicas para obter posição diferenciada em relação aos demais candidatos corrompe de forma absoluta a normalidade eleitoral. Criam-se, assim, duas categorias de candidatos: os que concorrem por seus próprios esforços e méritos e os que disputam com o apoio e suporte da máquina pública. As condutas vedadas, aliás, são uma resposta à possibilidade de agentes



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

públicos concorrerem à reeleição sem desincompatibilização (em decorrência da emenda constitucional que permitiu a reeleição). São, portanto, hipóteses que pretendem afastar candidatos de eventual proximidade do poder que poderia lhes ser benéfica, ainda que lícita (Adriano Soares Costa. *Instituições de Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009, p. 580).

Vê-se, portanto, a incidência sobre os fatos da norma do artigo 73, inciso IV, da Lei das Eleições. É conduta que afeta, por si só, a igualdade entre os candidatos, perpetrada por agente público, consubstanciada no uso promocional, por candidatos, ainda que por interposta pessoa, da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social subvencionados pelo Poder Público.

A defesa pauta-se pela negativa da promoção do evento comunitário e do uso promocional de serviços de caráter social. Tais alegações, contudo, não encontram respaldo no amplo acervo probatório. Sobretudo quando um dos imputados tenta diminuir a ilicitude dos atos ao alegar que, para a festividade de entrega pública dos certificados, não houve aporte de recursos públicos (fls. 160-161). A assertiva acaba por confirmar a ocorrência da festiva cerimônia e de seu caráter político. Ora, não é o uso ou não de dinheiro público que se quer proteger por essa demanda, mas a lisura do pleito, na medida em que candidatos locupletam-se do resultado do investimento público para **fazer ou permitir uso promocional**.

A Coligação PDT-PTN nega a presença dos candidatos em qualquer momento, sustenta a ausência de discursos e de propaganda eleitoral. Refere, sobretudo, que a coligação nada sabia sobre o evento (fls. 163-166). Esses pontos, entretanto, não são suficientes para rebater as fotos obtidas no local dos fatos com propaganda ao longo da via de acesso ao Centro de Tradições Gaúchas, nos carros e no panfleto juntado aos autos e recolhido no local. Todos esses artefatos ostentavam a flâmula da coligação. Aliás, o documento de fl. 40 reflete conteúdo então exposto no *site* do vereador do PDT João Durão. Lá consta: “no último dia 26, aconteceu a entrega dos certificados de conclusão dos cursos do PlanseQ Construção Civil, uma parceria entre Prefeitura Municipal, Câmara Municipal de Vereadores – através do Presidente João Durão (PDT) – e do Ministério do Trabalho e Emprego”. Nada se comenta sobre a alegada festa de aniversário. Apenas nessa notícia, veiculada por um dos próprios representados, despontam quase todos os elementos que evidenciam a prática de



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

conduta vedada, sendo notório que a sigla partidária beneficiar-se-ia com a ascensão de seus candidatos a cargos parlamentares.

Uma nota é necessária. Nada no ordenamento jurídico veda que candidato divulgue sua atuação para obter determinada ação governamental benéfica à comunidade que pretende conquistar. O que se coíbe é que, quando do ato de outorga desse serviço/bem, haja uma indevida apropriação do serviço público pelo candidato, a ponto de se confundir quem, de fato, o promoveu: o Estado ou o particular.

No caso ora em exame, sublinha-se que todos os imputados agiram, permitiram ou se beneficiaram do uso promocional de serviços sociais custeados pelo Estado Brasileiro. É o que se passa a pormenorizar.

**c) A individualização das condutas previstas no artigo 73, IV, da Lei Eleitoral**

O representado JOÃO LUÍS MENDES SODRÉ – também chamado de João Durão – era vereador em Canguçu, tendo sido Presidente da Câmara de Vereadores e diligenciado exatamente na obtenção de verbas e do Programa PlanSEQ (fl. 94). É como agente público, portanto, que estava presente no evento (segundo testemunhos das fls. 134 e 139), profere discurso (fl. 15) e é tido como um dos organizadores do evento (fl. 11). Ele próprio assume a presença e a entrega dos certificados (e o faz em seu *site* na internet, reproduzido na fl. 40).

FLÁVIO ZACHER e FABRÍCIO DUTRA são parceiros entre si da empreitada eleitoral de 2010, o primeiro como candidato a deputado federal e o segundo como pleiteante a deputado estadual. Os panfletos distribuídos aos participantes do evento aplaudem a atuação de ambos e os beneficiam de forma direta. Em comum apresentam-se como ex-assessores do Ministro do Trabalho e listam de forma bastante pormenorizada as inúmeras vagas de cursos profissionalizantes – exatamente como os discutidos nestes autos – em municípios de todo o estado do Rio Grande do Sul (fls. 17-18). Referem diretamente:

(...) Foram muitos os municípios que contaram com o apoio e iniciativa dos representantes gaúchos, no gabinete do Ministro do Trabalho, para serem beneficiados por programas como o Projovem Trabalhador e os **Planos Setoriais de Qualificação (Planseq's)**. (...) O comprometimento e a dedicação de **Flávio Zacher** e **Fabrcício Dutra** deram resultados positivos no Ministério do Trabalho. Por isso, eles se apresentam ao povo gaúcho como



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

candidatos a Deputado Federal e Deputado Estadual, por conhecerem as necessidades dos trabalhadores e para continuar na luta por Qualificação Profissional, Emprego e Direitos do Trabalhador (com grifos).

FLÁVIO ZACHER se fez presente ao final do evento, cumprimentando a cada um dos indivíduos que lá se encontravam (fl. 15).

Não há dúvida, assim, de certos fatos: o evento trouxe benefício eleitoral aos candidatos; a conduta que lhes beneficiou insere-se dentre aquelas vedadas pela legislação; sem a anuência e a participação, ainda que indireta, dos candidatos que mais se beneficiaram do evento, ele não teria ocorrido na dimensão que alcançou.

A COLIGAÇÃO PDT-PTN abrigava a aspiração eleitoral dos dois candidatos beneficiados com o almoço, a entrega de certificados e a carreata. Já assente no TSE que “ainda que não sejam responsáveis pela conduta vedada, o § 8º do artigo 73 da Lei das Eleições expressamente prevê a possibilidade de imposição de multa aos partidos, coligações e candidatos que dela se beneficiaram” (Agravo Regimental em Recurso Especial n. 35240, Acórdão de 15/09/2009, relator Arnaldo Versiani, DJE de 15/10/2009, p. 67).

Assim, todos os representados contribuíram para a prática da conduta vedada pela lei, seja pela presença física no local dos fatos, seja pelo apoio explícito, seja pelo benefício que hauriram com a atribuição a si do mérito de realização de políticas públicas. Portanto fizeram ou permitiram (vereador, candidatos e coligação) uso promocional em favor de candidato (pleiteantes aos cargos de deputado estadual e federal), de partido político ou de coligação (Coligação PDT-PTN), de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social (PlanSEQ) custeados ou subvencionados pelo Poder Público (União e Município), tudo nos termos do artigo 73, inciso IV, da Lei Eleitoral.

Ainda que o artigo 73, IV, situe-se topicamente entre os ilícitos cíveis eleitorais, não é despiciendo referir que se persegue apenas a prática de uma conduta e não de um resultado. Por isso, como bem destacou o *Parquet* ao citar jurisprudência do TSE, “para imposição das sanções previstas no artigo 73 da Lei n. 9.504/97, não se examina a potencialidade ofensiva, basta a simples conduta” (Resp Eleitoral n. 24883, de 21/03/06, do Min. Humberto de Barros). O fato, portanto, de os candidatos não terem sido eleitos, torna-se irrelevante para o efeito de aplicação das sanções pertinentes à incidência da norma.

Cumpra, assim, segundo os parâmetros da legislação aplicável à espécie,



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

determinar as consequências da prática da conduta vedada.

**d) Aplicação das sanções cabíveis**

Dada a dimensão que o evento alcançou no pequeno Município de Canguçu, envolvendo divulgação anterior por carro de som, reunião de cerca de mil pessoas, concluindo com carreatas pela cidade e, sobretudo, respaldando a apropriação privada de ação pública em mais de cem oportunidades (130 certificados entregues), parece razoável e proporcional que se aplique a sanção pecuniária acima do valor mínimo (num intervalo de cinco a cem mil UFIR, conforme artigo 73, § 4º, da Lei Eleitoral).

A JOÃO LUÍS MENDES SODRÉ, agente político envolvido, e à COLIGAÇÃO PDT-PTN, por força do disposto 73, § 4º, da Lei 9.504/97, estabelece-se a sanção de dez mil UFIR ou o equivalente a R\$ 10.641,00 a cada um.

Aos candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual FLÁVIO ZACHER E FABRÍCIO DUTRA caberia a aplicação de cassação do registro ou do diploma. Tal medida, contudo, não é nesse momento aplicável, porque, não tendo sido eleitos, não há diploma a ser cassado. A presente decisão condenatória sublinha alto grau de reprovação na prática levada a efeito e, por força do artigo § 4º do artigo 73, inibe futura pretensão à diplomação enquanto perdurarem seus efeitos. A existência de farto material publicitário da dupla e a presença de um deles ao evento, assegura que o encontro acontecia com a anuência, apoio e em benefício de ambos, o que enseja a aplicação da sanção pecuniária na ordem de 10 mil UFIR ou o equivalente a R\$ 10.641,00, para cada um deles.

O dispositivo, portanto, fica assim esboçado:

**e) Dispositivo**

Diante de todo o exposto, o voto é para **julgar parcialmente procedente a representação**, condenando FABRÍCIO VALLE DUTRA, FLÁVIO PERCIO ZACHER, JOÃO LUÍS MENDES SODRÉ e a COLIGAÇÃO PDT-PTN pela prática de conduta vedada, e estabelecendo, para cada um deles, à multa no valor de R\$ 10.641,00 (equivalente a dez mil UFIR).

É o voto.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

**DECISÃO**

Por unanimidade, julgaram parcialmente procedente a representação, para condenar cada um dos representados à multa no valor de R\$ 10.641,00, pela prática de conduta vedada.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.