



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

ORIENTAÇÃO TÉCNICA PRE/CE nº 03/2020
(PR-CE-00026395/2020)

Estabelece orientações gerais para atuação do Ministério Público Eleitoral no Ceará com base em entendimentos atuais do Tribunal Superior Eleitoral

A PROCURADORA REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DO CEARÁ,
no exercício de suas atribuições legais e, em especial,

Considerando que o exercício das funções eleitorais do Ministério Público Federal encontra-se disciplinado no art. 37, I, in fine, e arts. 72 a 80 da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993);

Considerando a necessidade de conferir plena eficácia aos dispositivos da citada Lei Complementar;

Considerando que incumbe à Procuradoria Regional Eleitoral (PRE/CE) dirigir, no âmbito do Estado, as atividades da função eleitoral (artigo 77 da Lei Complementar n.º 75/93);

Considerando que compete à Procuradoria Regional Eleitoral expedir instruções aos órgãos do Ministério Público com atuação nas zonas eleitorais (artigo 24, VIII, combinado com o artigo 27, § 3º, ambos do Código Eleitoral);

Considerando o recebimento do Ofício Circular nº 08/2020-RBG/PGE, da Procuradoria-Geral Eleitoral, que trata de instruções da Vice-Procuradoria-Geral Eleitoral sobre recentes decisões proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, que podem impactar diretamente em julgamentos relativos às eleições de 2020, com o fim de incrementar a efetividade e a uniformidade na condução dos trabalhos durante o período eleitoral, com



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

alcance extensível aos Promotores Eleitorais;

Considerando, por fim, a necessidade de estabelecer, respeitada a independência funcional do membro do Ministério Público, diretrizes para a atuação coordenada e uniforme das Promotorias Eleitorais no tocante ao trâmite de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais;

RESOLVE expedir a presente **ORIENTAÇÃO**, nos termos abaixo delineados:

I. Propaganda eleitoral antecipada. Meio vedado. Ilicitude.

Consoante expressa previsão legal, a propaganda eleitoral somente é permitida depois do dia 15 de agosto do ano da eleição¹, e assim, a propaganda com pedido explícito de votos antes dessa data configura propaganda eleitoral antecipada (arts. 36 e 36-A da Lei 9.504/97).

Ocorre que, mesmo sem pedido explícito de voto, é vedada a realização de propaganda eleitoral, antecipada ou não, em determinadas circunstâncias ou por determinados meios. Assim, já para as eleições de 2018, a jurisprudência² do Tribunal Superior Eleitoral fixou-se no sentido de que configura ilícito eleitoral a realização de atos de propaganda eleitoral, no período de pré-campanha, com a utilização de meios vedados pela legislação eleitoral, como é o caso dos outdoors.

Nesse sentido, em período de pré-campanha, deve-se analisar além da realização ou não de pedido expresso de votos, se o pré-candidato realiza sua promoção com meios que são proibidos mesmo no período de campanha eleitoral geral.

Desse modo, propõe-se, portanto, a devida fiscalização pelo Ministério Público Eleitoral acerca da indevida utilização de meios proscritos na fase de pré-campanha, como ocorre com os outdoors, showmícios, distribuição de brindes (inclusive doações assistenciais

¹ Data considerando o atual calendário eleitoral. Na hipótese de adiamento das Eleições 2020, o entendimento deve ser adequado às novas datas oportunamente divulgadas.

² A título exemplificativo: RP 0601888-34.2018.6.21.0000, Rel. Min. Tarísio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 3/3/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

de combate à pandemia da Covid-19) etc.

II. Derramamento de santinhos. Ajuizamento da representação até a data das eleições.

No que pertine às representações cíveis ajuizadas em decorrência do “derramamento de santinhos”, ilícito que normalmente ocorre na véspera ou no próprio dia do pleito, o Tribunal Superior Eleitoral manteve o entendimento no sentido de que “o termo final para a propositura de representação por propaganda irregular é a data do pleito, ainda que se trate de “derramamento de santinhos” realizado no próprio dia da eleição”³.

A Corte não flexibilizou o termo final sequer na hipótese do ajuizamento realizado no dia seguinte ao pleito⁴.

Desta forma, com o fim de evitar que se opere a decadência nestes casos, recomenda-se que o ajuizamento das Representações por “derramamento de santinhos” seja feito eletronicamente até a meia-noite do dia das eleições.

III. Prestação de contas. Recursos de origem não identificada (RONI). Pedido expresso de recomposição ao erário.

A Procuradoria-Geral Eleitoral requereu, nos autos do RESPE 28077 (numeração única 0000280-77.2016.6.21.00466), a deflagração de incidente de julgamento de recurso especial repetitivo objetivando o reconhecimento de que, nas hipóteses em que a sentença é omissa e não há recurso ministerial, é possível a determinação pelo Tribunal Regional Eleitoral, de ofício, do recolhimento ao erário de valores reconhecidos como de origem não identificada em prestação de contas.

³ RESPE 0601361-17.2018.6.27.0000, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe de 05/05/2020.

⁴ AgR no RESPE 0603364-43.2018.6.09.0000, Rel. Min. Sergio Silveira Banhos, DJe de 15/04/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

Embora o incidente não tenha sido julgado, a Corte se posicionou quanto ao tema, fixando a compreensão de que “Configura reformatio in pejus o agravamento da pena imposta quando não houve recurso da parte contrária sobre a matéria”⁵.

Destarte, sugere-se que, nas hipóteses de reconhecimento de recursos de origem não identificada, o membro do Ministério Público Eleitoral já requeira, desde a primeira instância, o recolhimento das respectivas quantias ao Tesouro Nacional.

IV. Condutas Vedadas e Abuso de Poder na Pandemia: enquadramento típico e momento de propositura da ação.

A corrente crise sanitária e econômica dá ensejo especialmente à prática das condutas vedadas a agentes públicos previstas no art. 73, I e IV, e no art. 74 da Lei nº 9.504/97.

O inciso I do art. 73 veda a cessão ou o uso de bens públicos em benefício de (pré)candidato ou partido político, sendo pacífico que essa proibição abarca tanto bens móveis como imóveis. No entanto, há que se evidenciar o efetivo uso desvirtuado de bem público⁶, não sendo suficiente o anúncio da aquisição governamental de equipamentos ou insumos pelo empenho do gestor ou de parlamentar, tampouco bastando a mera filmagem desses bens ou da estrutura de um imóvel público, exceto quando evidente o caráter restrito do acesso aos espaços aonde foi realizada a gravação⁷ ou quando bens móveis forem transportados para determinado local visando à exposição destes em solenidade, virtual ou física, com colmatação predominantemente eleitoreira.

O inciso IV do art. 73 impede a distribuição, ainda que legítima *a priori*, de bens ou serviços assistenciais custeados pelo erário com a nítida vinculação destes a determinado (pré)candidato ou partido político. A declaração de estado de calamidade ou de emergência em nada afeta a incidência deste comando legal. No entanto, entende o TSE que essa distribuição de bens ou serviços deve ser direta ao eleitor, não se equiparando à

⁵ AI 747-85.2012.6.26.0166, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 8/11/2019.

⁶ Representação nº 3267-25.2010.6.00.0000, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 21/05/2012.

⁷ RO nº 060219665, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 14/04/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

disponibilização de equipamentos ou de serviços públicos à coletividade, sem a entrega final específica ou a prestação individual de um benefício social⁸, tal como se verifica no fornecimento de equipamentos ou insumos a unidades hospitalares.

Ausentes os requisitos para a configuração das hipóteses típicas delineadas acima, nada obstante, é possível a configuração da conduta vedada do art. 74 da Lei das Eleições. O dispositivo relaciona diretamente a violação do dever constitucional de impessoalidade na publicidade institucional à configuração de verdadeiro abuso de poder nos termos do art. 22 da LC nº 64/1990, motivo pelo qual o ilícito é apurado mediante AIJE. O TSE vem entendendo que publicidade institucional é definida não só pela plataforma na qual divulgado o conteúdo, mas também em razão do custeio pelo erário⁹.

Importante destacar que, consoante o entendimento do TSE espelhado cristalinamente nos precedentes a seguir indicados, tanto nas representações por condutas vedadas do art. 73¹⁰ como na AIJE fundamentada no art. 74¹¹, é necessária a demonstração de circunstâncias de gravidade a justificar a cassação do registro de candidatura e do diploma do candidato beneficiado, as quais podem ser evidenciadas pela repetitividade do ato ilícito, multiplicidade de infrações normativas, explicitude do caráter eleitoreiro dos fatos, dimensão dos gastos financeiros ou da mobilização da estrutura estatal para a prática da violação legal, entre outros aspectos (qualitativos e quantitativos¹²).

A propósito, caso se verifique concomitante inobservância aos arts. 74 e 73 da Lei das Eleições, a via adequada para responsabilização será a AIJE cumulada com representação por conduta vedada, com os respectivos pedidos de cassação, de inelegibilidade e de multa¹³. É comum a ocorrência dessa situação quando da realização de cerimônias festivas oficiais de entrega, pessoalmente pelo(s) agente(s) público(s) pré-candidato(s), de equipamentos e

⁸ AgR–RO 159535/PR, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 26/02/2019; RESPE 24795/SP, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, Publicado em Sessão, Data 27/10/2004.

⁹ RO nº 172365/DF, Rel. Min. Ademar Gonzaga, DJe de 07/12/2017.

¹⁰ REsp nº 44855/MG, Rel. Mon. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 11/12/2019.

¹¹ RCED nº 703/SC, Re. Min. Felix Fischer, DJe de 01/9/2009;

REP nº 929/DF, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJe de 27/02/2007.

¹² AI nº 53418/MG, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 27/11/2019.

¹³ AgR-AI nº 24834/GO, Rel. Min. Ademar Gonzaga, DJe de 01/06/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

indumentárias funcionais para servidores e de produtos ou objetos assistenciais a populares, com conseguinte publicidade institucional do evento, destacando-se o(s) pré-candidato(s).

Quanto ao termo inicial para o ajuizamento da ação cabível, por mais que jurisprudência do TSE reconheça que as três infrações comentadas possam ser cometidas durante toda a pré-campanha eleitoral¹⁴, a Corte tem sido firme na limitação da propositura de ações que busquem a cassação de registro de candidatura ou de diploma a momento posterior ao pedido de registro do candidato perante a Justiça Eleitoral¹⁵.

Já em relação às condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504/97, recente julgado do TSE¹⁶ assentou a possibilidade de ajuizamento ainda antes do período de registro de candidatura de representação contra o agente público que incorra em alguma das hipóteses legais, de análise objetiva. No caso, tratava-se de prefeito que se candidatou à reeleição, mas a possibilidade do seu acionamento antes do pedido de registro de candidatura se deu em decorrência da sua condição de agente público, e não de pré-candidato, restringindo-se os pedidos cabíveis nessas circunstâncias à suspensão do ato¹⁷ e à aplicação de multa ao gestor.

V. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO EM REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA A AGENTES PÚBLICOS E EM AIJE

Ainda em 2016, o TSE consolidou o entendimento, para as eleições daquele ano, pela necessidade da formação de litisconsórcio passivo entre o candidato beneficiado por atos de abuso de poder ou de conduta vedada e o agente público responsável pela violação normativa.

Não obstante, a Corte Superior vem dirimindo a imprescindibilidade, ensejadora de decadência do direito de agir, da adição de terceiros junto a candidatos (titular e vice, no caso de eleições majoritárias) promovidos em sede de AIJE ou representação por conduta vedada.

Colhe-se de acórdãos recentes do TSE sobre o assunto que inexistente litisconsórcio necessário entre o candidato e terceiros nas “*situações em que (1) o beneficiário é também o*

¹⁴ RO nº 159535/PR, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 26/02/2019.

¹⁵ TSE, RESPE nº 57611/CE, Relator Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, DJe de 16/04/2019.

¹⁶ Agr-AI nº 5747/MG, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 07/02/2020.

¹⁷ AgR-RO nº 10520/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 23/02/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

autor da conduta tida como abusiva; (ii) os autores agem sob comando hierárquico,— como verdadeira longa manus do beneficiário; (iii) mesmo diante do suposto defeito processual, não há prejuízo ao contraditório ou a outro princípio caro ao processo eleitoral; (iv) são apurados, em conjunto com o abuso, ilícitos que expressamente dispensam a formação de litisconsórcio, a exemplo da captação ilícita de sufrágio e da captação ou gasto ilícitos de recursos”¹⁸. Também é dispensável a inclusão no polo passivo daqueles sobre os quais, no momento da propositura da ação, inexistem indícios contundentes de colaboração volitiva e específica na perpetração de atos abusivos, especialmente quando a demanda for complexa e envolva pluralidade de réus. Ainda, o TSE tem rejeitado a arguição de ausência de litisconsorte supostamente essencial quando constatado que o réu agiu com má-fé, deixando de suscitar a matéria em oportunidade anterior à consumação da decadência.¹⁹

Assim, considerando-se que são aplicáveis a terceiros a penalidade de multa e de declaração de inelegibilidade, sugere-se que o membro do Ministério Público Eleitoral insira no polo passivo de AIJE ou de representação por conduta vedada, fora o candidato beneficiado (e o seu vice, se houver), todas as pessoas que tiverem sido, por ação ou omissão, determinantes ou protagonistas na prática dos atos ilícitos detectados. Na hipótese de apuração de abuso de poder econômico ou religioso, sugere-se a inclusão dos agentes que detinham a concreta ingerência do patrimônio ou do templo religioso.

VI. DESPACHOS FINAIS

A unidade é um dos princípios institucionais do Ministério Público e deve ser interpretada conjuntamente com a independência funcional de seus membros. Desse modo, considerando que a Procuradoria Geral Eleitoral consolidou os entendimentos do TSE no Ofício Circular nº 08/2020-RBG/PGE buscando contribuir no aprimoramento do exercício da função eleitoral para o pleito vindouro, visando ao resultado útil do processo, especialmente na sua fase final perante o TSE, razões pelas quais se emite a presente orientação aos Promotores Eleitorais no Estado do Ceará.

Ademais, aproveita-se o ensejo para reafirmar o compromisso da Procuradoria Regional

¹⁸ RMS nº 10733/RO, Decisão monocrática, Rel. Min. Admar Gonzaga Neto, DJE de 30/05/2018.

¹⁹ REsp nº 41309, Acórdão, Rel. Min. Sergio Silveira Banhos, DJE de 17/06/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

Eleitoral no Ceará com o disposto no art. 52 da Portaria PGR-PGE nº 01/2019, garantindo aos Promotores Eleitorais, a qualquer momento, a obtenção de subsídios necessários ao desempenho de suas funções e à atuação integrada do Ministério Público Eleitoral.

Publique-se.

Dê-se conhecimento do presente ato à Procuradoria-Geral Eleitoral e à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará. Encaminhe-se também, por meio eletrônico, à Coordenação do CAOPEL do MPCE, para fins de imediata divulgação entre os(as) Promotores(as) Eleitorais.

Fortaleza/CE, 14 de julho de 2020.

LÍVIA MARIA DE SOUSA
Procuradora Regional Eleitoral