



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM GOIÁS

Protocolo nº 175.048/2016

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO GOIÁS

RECURSO ELEITORAL Nº 833-77.2016.6.09.0008

Recorrente : ONOFRE GALDINO PEREIRA JUNIOR e NELSON MANOEL DA SILVA

Recorrido : MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Relator : JUIZ FABIANO ABEL DE ARAGÃO FERNANDES

RECURSO ELEITORAL. AJJE. CONDUTA VEDADA A AGENTES PÚBLICOS E ABUSO DE PODER POLÍTICO. PRELIMINARES. NULIDADE DA SENTENÇA POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO RECHAÇADA. É POSSÍVEL JURIDICAMENTE O PEDIDO DE CASSAÇÃO POR ABUSO DE PODER E CONDUTA VEDADA À CONDUTAS QUE NÃO SE RESTRINGEM AO PERÍODO ELEITORAL. VALIDADE DO PPE INSTAURADO PELO MPE PARA ACOMPANHAR A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS NO MUNICÍPIO. LITISCONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO INEXISTENTE. PRELIMINARES RECHAÇADAS MÉRITO. UTILIZAÇÃO DE MAIS DE 60% DOS PROGRAMAS SOCIAIS EM EXECUÇÃO NO MUNICÍPIO EM PLENO ANO ELEITORAL COM FINALIDADE ELEITOREIRA. AUMENTO VERTIGINOSO DE 2 DOS 7 PROGRAMAS SOCIAIS EM 2016. IMPLEMENTAÇÃO EM PLENO ANO ELEITORAL DE PROGRAMA SOCIAL COM CAPACIDADE PARA ATINGIR 756 PESSOAS. VEDAÇÃO DO ART. 73, INCISO IV E § 10, DA LEI Nº 9.504/97. PROVAS ROBUSTAS E CONTUNDENTES DA UTILIZAÇÃO DO REFERIDO PROGRAMA SOCIAL EM BENEFÍCIO DO CANDIDATO A REELEIÇÃO NA CAMPANHA ELEITORAL. CONDUTAS GRAVES QUE AFETARAM A MORALIDADE, A NORMALIDADE E A LEGITIMIDADE DO PLEITO ELEITORAL MUNICIPAL. CONDUTA VEDADA E ABUSO DE PODER POLÍTICO CONFIGURADO. PARECER PELO CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO ELEITORAL.



Trata-se de recurso eleitoral interposto por **ONOFRE GALDINO PEREIRA JUNIOR e NELSON MANOEL DA SILVA** em face de sentença proferida pelo juízo da 8ª Zona Eleitoral que, apreciando ação de investigação judicial eleitoral pela prática de conduta vedada a agentes públicos e abuso de poder político e econômico, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, julgou-a procedente, determinando a cassação de diploma dos candidatos e ainda impondo o pagamento de multa no valor de R\$ 106.410,00 (cento e seis mil quatrocentos e dez reais), por infração ao disposto art. 73, IV §10º, da Lei nº 9.504/97 c/c com art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.

Em razões recursais às fls. 2.182/2.267, o recorrente alega, preliminarmente, **a)** nulidade das provas colhidas em PPE instaurado pelo Ministério Público Eleitoral; **b)** nulidade da sentença por ausência de fundamentação; **c)** impossibilidade jurídica do pedido e **d)** ausência de citação de litisconsorte passivo necessário. No mérito, afirma não haver provas do ilícito eleitoral, tendo em vista que não houve aumento significativo de gastos com os programas sociais ou qualquer caráter eleitoreiro na conduta.

Pugna, ao final, pela reforma da sentença para julgar improcedentes os pedidos iniciais.

Contrarrazões às fls. 2.273/2.283, rechaçando as preliminares e pugnando pela manutenção da sentença *a quo*.

Recebidos neste E. Tribunal Regional Eleitoral, os autos vieram com vista à Procuradoria Regional Eleitoral.

É o relatório.

O recurso é próprio, tempestivo e preenche os demais pressupostos de admissibilidade, merecendo, portanto, ser conhecido.



I – DAS PRELIMINARES

I.1 – DA NULIDADE DA SENTENÇA A QUO

Alegam os recorrentes que a sentença carece de fundamentação, em razão de supostas afirmações genéricas que não serviriam para infirmar a procedência dos pedidos.

Porém, a sentença apesar de se mostrar bastante concisa na análise de mérito, expôs as provas dos autos e as razões que motivaram o Juízo Eleitoral *a quo* a concluir pela procedência dos pedidos da inicial. Com efeito, confira-se trecho da fundamentação da sentença, *verbis*:

Quanto à conduta descrita pelo art. 73, IV, e §§ 4º e 10 da Lei 9.504/97³ os depoimentos das testemunhas inquiridas não infirmam a farta documentação cujos números são irrefutáveis, tanto é vero que os réus não negam o montante do aumento vultuoso dos gastos com a distribuição gratuita de bens e serviços sociais, apenas que os programas sociais foram instituídos por lei e antecedem o período eleitoral não os utilizando para promoção pessoal e sim para divulgação de acordo com o princípio constitucional da publicidade, sem vinculação eleitoreira, apesar de indissociável a figura do gestor público com a do candidato a reeleição versando a *quaestio juris* sobre expressivo aumento das despesas realizadas no ano anterior (2015) ancorando-se na ressalva da parte final do § 10, art. 73, da Lei 9.504/97,

ou seja, de que os benefícios decorrem de lei e já estavam em execução orçamentária nos exercícios anteriores.

Ledo engano!

Assim como a pretensa “necessidade” de comprovar que o aumento das despesas com programas sociais acarretou desequilíbrio na disputa, dispondo o art. 22, XVI da LC 64/90 que para a configuração do abuso de poder típico de “clientelismo” para cooptar apoio político e açambarcar eleitores venais não mais se considera a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam segundo entendimento consolidado no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral.

Os injustificados aumentos exorbitantes e desproporcionais dos gastos pelo erário municipal no período de nove meses de 2016 da ordem de 88,12% com o programa de doações de óculos; 17,36% das despesas com o programa “Bolsa Universitária”; 24,3% em doações de consultas, exames e custeios de tratamentos médicos ambulatoriais resultaram acréscimo de 129,54% e significativas cifras despencadas com propósito inequivocamente eleitoreiro e convicção da impunidade ainda que as previsões orçamentárias de exercícios anteriores sejam as mesmas revelando gravíssimo e reprovável **desvio de finalidade por afetar a igualdade dos candidatos, comprometer a legitimidade, a lisura e normalidade do pleito** impulsionando a campanha das candidaturas dos réus que obtiveram êxito embora não se exija tal resultado para configurar abuso bastando a subsunção das condutas praticadas com as hipóteses elencadas, portanto, dispensável a potencialidade lesiva⁴ cuja promoção pessoal é consectário lógico, indissociável de gestores públicos candidatos a reeleição.

Não se desincumbindo os réus, do ônus da prova de fato modificativo, impeditivo ou extintivo do direito invocado (art. 373, II do NCP) e logrando o autor comprovar abuso de poder político e econômico em benefício das candidaturas aos cargos de prefeito e vice-prefeito de Ouvidor, o acolhimento da pretensão deduzida é medida inarredável que se impõe em consonância com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.



Assim, não há que se falar em nulidade da sentença que adotou fundamentação concisa, haja vista que indicados os motivos de convencimento do magistrado, com atendimento ao disposto no art. 93, IX, da Constituição Federal.

Nesse sentido, confira-se precedentes do TSE e do TRE/GO, *verbis*:

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMITÊ FINANCEIRO DE PARTIDO POLÍTICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVAS ÀS ELEIÇÕES DE 2006. MATÉRIA ADMINISTRATIVA. INVIABILIDADE DE RECURSO ESPECIAL. PRECEDENTES. DECISÃO AGRAVADA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) **2. A fundamentação concisa das decisões judiciais, desde que indicados os motivos de convencimento do magistrado, não ofende o art. 93, IX, da Constituição Federal.**” (TSE - Agravo de Instrumento nº 9168, Acórdão, Relator(a) Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 07/10/2008, Página 14)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2012. INTERESSE JURÍDICO RECURSAL. RECONHECIMENTO. PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. REJEITADA. EMISSÃO DE CHEQUES NOMINAIS. ATENDIMENTO AO DISPOSTO NO §1º DO ART. 30 DA RES. TSE Nº 23.376/2012. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (...) **2 - Não há falar em nulidade da sentença por ausência de fundamentação quando, a decisão proferida, embora concisa, obedece satisfatoriamente às disposições do art. 458 do CPC, que estabelecem requisitos mínimos a serem observados pela autoridade sentenciante.** (...) **4 -** Recurso conhecido e provido. (TRE/GO - RECURSO ELEITORAL n 37184, ACÓRDÃO n 13854 de 10/06/2013, Relator(a) WILSON



SAFATLE FAIAD, Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 112, Data 13/06/2013, Página 3)

Portanto, a preliminar de nulidade da sentença deve ser rejeitada.

Ademais, ainda que fosse o caso de reconhecer a nulidade da sentença, *in casu*, seria aplicada a **teoria da causa madura**, nos termos do art. 1.013, § 3º, IV, do Novo CPC, *verbis*:

“Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada.

(...)

§ 3º Se o processo estiver em condições de imediato julgamento, o tribunal deve decidir desde logo o mérito quando:

(...)

IV - decretar a nulidade de sentença por falta de fundamentação.”

Destarte, seja pela rejeição da preliminar ou pela aplicação da causa madura, deverá o TRE/GO analisar o mérito da demanda.

I.2 – DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO

A alegação de impossibilidade jurídica do pedido, com base na alegação de que a conduta vedada do art. 73, IV, da Lei 9.504/97 não poderia ocorrer em face de fatos anteriores ao período eleitoral, também não prospera.

Primeiramente, pois, ao contrário do que alegam os recorrentes, a causa de pedir da presente demanda é muito mais ampla, englobando tanto a infração ao art. 73, inciso IV e § 10, da Lei 9.504/97, como também a prática de abuso de poder político por parte dos recorrentes.



De outro lado, cumpre registrar que as condutas vedadas previstas nos incisos I, II, III e IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97 podem ser praticadas mesmo antes do pedido de registro de candidatura (ou seja, mesmo antes do período eleitoral), não havendo limitação temporal para a incidência da vedação de uso da máquina pública com fins eleitorais nessas hipóteses. Com efeito, quando o legislador quis restringir temporalmente o período de incidência da conduta vedada, o fez expressamente, como nos incisos V e VI do citado dispositivo legal.

Nesse sentido, é pacífica a atual jurisprudência do TSE, conforme se infere dos seguintes precedentes: **REspe nº 26838**, Acórdão, Relator(a) Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, DJE de 20/05/2015; **Representação nº 66522**, Relator(a) Min. ANTONIO HERMAN DE VASCONCELLOS E BENJAMIN, RJTSE - Volume 25, Tomo 4, de 01/10/2014, Página 617; e **REspe nº 71923**, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, DJE de 23/10/2015, este último assim ementado, *verbis*:

“ELEIÇÕES 2012. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER POLÍTICO E CONDUTAS VEDADAS (ART. 73, IV e § 10, DA LEI Nº 9.504/97). PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIA MUNICIPAL E VEREADOR. EVENTO DO DIA DAS MÃES. DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS E ELETRODOMÉSTICOS. EXCESSO. ABUSO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INVIABILIDADE. (...) **5. A configuração da prática da conduta vedada prevista no inciso IV do art. 73 da Lei das Eleições não está submetida a limite temporal fixo ou à existência de candidaturas registradas perante a justiça eleitoral.** É necessário, contudo, verificar as circunstâncias específicas do fato, tais como a sua proximidade com o período eleitoral concentrado e, especialmente, a sua correlação direta com as eleições, que o torna tendente "a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais" (Lei nº 9.504/97, art. 73, caput). **6.** A situação descrita pelo acórdão regional revela que, no momento da extensa distribuição dos bens custeados



pelos cofres públicos, os três primeiros investigados, além de terem discursado, participaram ativamente da distribuição dos bens, caracterizando, assim, o uso promocional a que se refere o art. 73, IV, da Lei das Eleições. (...)” (TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 71923, Acórdão de 25/08/2015, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 202, Data 23/10/2015, Página 61/62)

Outrossim, no tocante a conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 está expresso no comando normativo do referido dispositivo que a referida vedação de caráter objetivo abrange todo o ano eleitoral.

De outro lado, quanto ao abuso de poder econômico e político, também é pacífica a jurisprudência que sua configuração pode ocorrer por fatos anteriores ao registro de candidatura. Nesse sentido, confira-se precedente do TSE, *verbis*:

“(...) 4. A ação de investigação judicial eleitoral constitui instrumento idôneo à apuração de atos abusivos, ainda que anteriores ao registro de candidatura. Precedentes.” (TSE - Recurso Ordinário nº 1362, Acórdão de 12/02/2009, Relator(a) Min. JOSÉ GERARDO GROSSI, Relator(a) designado(a) Min. CARLOS AUGUSTO AYRES DE FREITAS BRITTO, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Volume -, Tomo 66/2009, Data 06/04/2009, Página 45)

Destarte, deve ser rejeitada a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido.



I.3) NULIDADE DA PROVA COLHIDA EM SEDE DE PROCEDIMENTO DADO PELO ART. 105-A DA LEI DAS ELEIÇÕES

As provas colhidas pelo Ministério Público Eleitoral se deram no âmbito de procedimento preparatório eleitoral destinado a apuração dos fatos apontados pelo *Parquet*, seguindo todas as disposições legais previstas.

Com efeito, o Procedimento Preparatório Eleitoral (PPE) foi regulamentado pelo Procurador-Geral Eleitoral inicialmente pela Portaria PGR/MPF nº 499, de 21 de agosto de 2014, e, posteriormente, pela Portaria PGR/MPF nº 692, de 19 de agosto de 2016, nos termos do disposto nos arts. 7º, inciso I, 26, inciso XIII, e 75 da Lei Complementar nº 75/93, e do art. 24, inciso VIII, da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), bem como do art. 105-A da Lei nº 9.504/97, em consonância com a interpretação do TSE sobre esse último dispositivo legal.

Nesse contexto, o Procedimento Preparatório Eleitoral (PPE) foi regulamentado como procedimento administrativo adequado e transparente para a condução de apurações de ilícitos cíveis eleitorais, de modo a subsidiar a atuação do Ministério Público Eleitoral, nos termos dos arts. 127 e 129, incisos III e VI, da Constituição Federal¹.

Destarte, são válidas as provas colhidas pelo Ministério Público Eleitoral em sede de Procedimento Preparatório Eleitoral (PPE), instaurado e conduzido lícitamente para apurar a existência de eventual ilícito eleitoral, haja

¹ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

(...)

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;



vista que o art. 105-A da Lei nº 9.504/97 deve ser interpretado em consonância com os arts. 127 e 129, incisos III e VI, da Constituição Federal.

Nesse sentido, confira-se precedente do TSE, *verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2014. DEPUTADA ESTADUAL. REPRESENTAÇÃO. ARRECADAÇÃO E GASTOS ILÍCITOS DE RECURSOS DE CAMPANHA. PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO ELEITORAL (PPE). ART. 105-A DA LEI 9.504/97. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. RETORNO DOS AUTOS. DESPROVIMENTO. 1. Autos recebidos no gabinete em 27.9.2016. 2. **O art. 105-A da Lei 9.504/97 - que veda na seara eleitoral adoção de procedimentos contidos na Lei 7.347/85 - deve ser interpretado conforme o art. 127 da CF/88, no qual se atribui ao Ministério Público prerrogativa de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de interesses sociais individuais indisponíveis, e o art. 129, III, que prevê inquérito civil e ação civil pública para proteger interesses difusos e coletivos. Precedentes. 3. A instauração de Procedimento Preparatório Eleitoral (PPE) é lícita e não ofende dispositivos legais e constitucionais. (...) 5. A suposta deficiência do recurso especial do Ministério Público no tocante à alegação de dissídio é irrelevante no caso, tendo em vista que o provimento também ocorreu por afronta ao art. 129 da CF/88. 6. Agravo regimental desprovido.**

(TSE - AgR-REspe - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 2229 – teresina/PI Acórdão de 04/10/2016, Relator(a) Min. ANTONIO HERMAN DE VASCONCELLOS E BENJAMIN, DJE de 04/11/2016, Página 173)

Na mesma esteira, confira-se: AgR-REspe nº 129055, rel. Min. ANTONIO HERMAN DE VASCONCELLOS E BENJAMIN, DJE de 30/09/2016, p. 30; AgR-REspe nº 7958, rel. Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, DJE de 14/10/2016, p. 337/338; AgR-RO nº 800676, rel. Min. MARIA THEREZA ROCHA DE ASSIS MOURA, DJE de 09/06/2016, p. 47/48; REspe nº 54588, rel.



Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJE de 04/11/2015, p. 15, dentre vários outros.

Assim, deve ser rejeitada a preliminar.

I.4) AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DE LITISCONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO

No que tange à alegação de ausência de litisconsorte passivo necessário, o TSE, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 84356/MG, rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, de fato passou a entender que o agente público responsável pelo abuso de poder político, tal como na hipótese de conduta vedada, é litisconsorte passivo necessário na AIJE. O referido aresto ficou assim ementado, *verbis*:

“ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. CANDIDATO BENEFICIADO. RESPONSÁVEL. AGENTE PÚBLICO. JURISPRUDÊNCIA. ALTERAÇÃO. SEGURANÇA JURÍDICA. 1. Até as Eleições de 2014, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral se firmou no sentido de não ser necessária a formação de litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o responsável pela prática do abuso do poder político. Esse entendimento, a teor do que já decidido para as representações que versam sobre condutas vedadas, merece ser reformado para os pleitos seguintes. 2. A revisão da jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral deve ser prospectiva, não podendo atingir pleitos passados, por força do princípio da segurança jurídica e da incidência do art. 16 da Constituição Federal. 3. Firma-se o entendimento, a ser aplicado a partir das Eleições de 2016, no sentido da obrigatoriedade do litisconsórcio passivo nas ações de investigação judicial eleitoral que apontem a prática de abuso do poder político, as quais



devem ser propostas contra os candidatos beneficiados e também contra os agentes públicos envolvidos nos fatos ou nas omissões a serem apurados. 4. (...)” (TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 84356, Acórdão de 21/06/2016, Relator(a) Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume -, Tomo 170, Data 02/09/2016, Página 73/74)

Com efeito, a *ratio* da integração do agente público como litisconsorte passivo necessário foi assentada pela primeira vez pelo TSE no julgamento do RO nº 169677/RR (*leaging case*), j. 29/11/2011, onde fundamentou o voto-condutor do Ministro ARNALDO VERSIANI, *verbis*:

“(...)” Duas, portanto, são as categorias de réus que devem necessariamente integrar o polo passivo da representação por conduta vedada: a do agente público responsável e a do beneficiário.

Penso que, ao dispor que estão sujeitos às sanções legais tanto os responsáveis pela conduta vedada, quanto os candidatos, partidos ou coligações beneficiados, a lei criou a obrigatoriedade de que ambas as categorias figurem na relação processual em litisconsórcio passivo necessário.

Sem a citação do agente público, inclusive, ficaria sem sentido a determinação, por exemplo, para que fosse suspensa a conduta vedada, se o responsável por essa conduta não integrar a relação processual.

Aliás, em se tratando de conduta vedada, não se consegue imaginar hipótese em que o agente público por ela responsável não seja citado para integrar a lide, pois ele, na verdade, é o principal representado, autor da ilicitude, sendo os demais, quais sejam, os candidatos, partidos ou coligações, beneficiários da conduta, mas não responsáveis por eia, salvo o caso, ainda por exemplo, de que o eventual candidato seja o próprio agente público responsável pela conduta vedada, o que não é a hipótese dos autos.

Logo, é de aplicar-se à espécie o disposto no art. 47 do Código de Processo Civil: (...)”



Entretanto, no presente caso concreto verifica-se que os recorrentes eram na época dos fatos Prefeito e Vice-Prefeito de Ouvidor, candidatos à reeleição, sendo imputada na AIJE não apenas a condição de candidato meramente beneficiário das condutas ilícitas, mas sim a condição de agentes públicos responsáveis pelos atos abusivos, os quais teriam sido praticados na sua gestão.

Nesse contexto, estando no polo passivo da AIJE o Chefe e Vice do Poder Executivo Municipal, também candidatos à reeleição, na condição de principais responsável pelos atos tidos como abusivos em sua gestão, no que tange à gestão e ordenação de despesas de programas sociais, tem-se que eventuais agentes públicos subordinados, como as Secretárias de Saúde, Educação e de Assistência Social, não são litisconsortes passivos necessários.

Destarte, deve ser rejeitada a preliminar.

II – DO MÉRITO

Com o fim de acompanhar a execução dos programas sociais existentes no Município de Ouvidor/GO, o Ministério Público Eleitoral instaurou procedimento preparatório eleitoral, oportunidade em que foram requisitadas diversas informações à Prefeitura Municipal, bem como expedida recomendação visando coibir a prática de condutas vedas aos agentes públicos durante as eleições, na forma do art. 73, inciso IV, e § 10, da Lei das Eleições.

Consoante se verifica das informações prestadas pelo Prefeito de Ouvidor-GO (fls. 19 e seguintes), o Município executa diversos programas sociais, sendo eles: **1)** doação de consultas, exames e custeios de outros tratamentos médicos e ambulatoriais; **2)** doação de medicamentos, leite e outros insumos médicos e de saúde; **3)** doação de materiais de construção e apoio às



famílias carentes; **4)** doação de cestas básicas; **5)** programa bolsa universitária e bolsa transporte; **6)** doação de óculos à pessoas carentes; e **7)** programa de regularização fundiária.

Em um primeiro momento restou constatado os seguintes gastos com programas sociais nos anos de 2015 e 2016 (fls. 04):

Programa Social	2015 (valores em reais)	2016 (valores em reais)
<u>Doação de consultas, exames e custeios de outros tratamentos médicos e ambulatoriais</u>	213.494,00 (fls. 412 a 851)	1.137.534,70 (fls. 1549) 165.821,00 (fls. 1569) Total: 1.303.355,70
<u>Doação de medicamentos, leite e outros insumos médicos e de saúde</u>	82.296,78 (fls. 994) 7.194,74 (fls. 1103) 29.274,80 (fls. 1107) Total: 118.766,32	15.502,08 (fls. 1404) 65.966,62 (fls. 1412) Total: 81.468,87
<u>Doação de materiais de construção e apoio às famílias carentes</u>	60.000,00 (fls. 1183)	Não informado
<u>Doação de cestas básicas</u>	79.846,00 (fls. 1126 e 1127)	19.608,90 (fls. 1399) 23.755,80 (fls. 1400) 23.726,80 (fls. 1401) Total: 67.091,50
<u>Programa bolsa universitária e Bolsa Transporte;</u>	1.182.720,58 (fls. 1173)	1.388.121,40 (fls. 1502)
<u>Doação de óculos a pessoas carentes</u>	8.936,94 (fls. 1155)	16.812,90 (fls. 1402)
<u>Programa de Regularização Fundiária</u>	Não informado	Não informado



Aliás, tais informações levaram o Juízo Eleitoral *a quo* a prolatar sentença julgando procedentes os pedidos da ação, nos seguintes termos:

Os injustificados aumentos exorbitantes e desproporcionais dos gastos pelo erário municipal no período de nove meses de 2016 da ordem de 88,12% com o programa de doações de óculos; 17,36% das despesas com o programa “Bolsa Universitária”; 24,3% em doações de consultas, exames e custeios de tratamentos médicos ambulatoriais resultaram acréscimo de 129,54% e significativas cifras despendidas com propósito inequivocamente eleitoreiro e convicção da impunidade ainda que as previsões orçamentárias de exercícios anteriores sejam as mesmas revelando gravíssimo e reprovável **desvio de finalidade por afetar a igualdade dos candidatos, comprometer a legitimidade, a lisura e normalidade do pleito** impulsionando a campanha das candidaturas dos réus que obtiveram êxito embora não se exija tal resultado para configurar abuso bastando a subsunção das condutas praticadas com as hipóteses elencadas, portanto, dispensável a potencialidade lesiva⁴ cuja promoção pessoal é consectário lógico, indissociável de gestores públicos candidatos a reeleição.

A partir desses dados, de plano, é preciso rechaçar a ideia de que não cabe ao Ministério Público Eleitoral e ao Judiciário fiscalizarem e coibirem abusos pertinentes ao aumento expressivo e injustificado de gastos com programas sociais em pleno ano eleitoral.

Sobre esse tema, confira-se o ensinamento de Rodrigo Lopez Filho, o qual menciona a possibilidade de que, eventual acréscimo orçamentário injustificado em ano eleitoral, pode atrair a incidência do § 10º, do artigo 73, da Lei das Eleições, *ad litteram*:

“De fato, a prestação dos serviços públicos em ano eleitoral, inclusive através de programas sociais ou assistenciais, desde que observados os requisitos do §10 do art. 73 da LE, não pode ser interrompida ou suspensa. No entanto, nas hipóteses em que o programa social já existe, com lei autorizativa e execução orçamentária anterior e não é interrompido, **mas – no ano eleitoral – , recebe um acréscimo de novos beneficiados ou um aporte substancial de valores, somente a análise do caso concreto é que pode definir se a conduta é lícita**



ou possui contornos de manobra eleitoreira. Nestas circunstâncias, são diretrizes para aferir a licitude da conduta vedada: o princípio da isonomia de oportunidade entre os candidatos, **o princípio da razoabilidade e do fim público do ato emanado pela administração.** Portanto, deparando-se com determinado caso concreto, o intérprete deve perquirir desde quando a situação fática existia, restando evidenciado o uso eleitoreiro – e proscrito pela norma – quando o fato já preexistia ao período eleitoral e ação administrativa foi implementada ou **incrementada apenas durante o período crítico.**² (grifou-se)

Nesse sentido, confira-se precedentes do TRE/GO e do TRE/PA, *litteris*:

“ELEIÇÕES GERAIS 2014. CONDOTA VEDADA A AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHA. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. PROGRAMA SOCIAL AUTORIZADO POR LEI E EM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PRELIMINAR AFASTADA. AUMENTO SUBSTÂNCIAL DE VALORES. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE. (...) 2. O art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/97 ao exigir que o programa social já exista em lei específica e também que esteja sendo regularmente cumprido durante os anos anteriores objetiva evitar o aumento indiscriminado na distribuição de benefícios em ano eleitoral. **3. Ausência de motivação para o aumento de 28,61% (vinte e oito virgula sessenta e um por cento) entre os anos de 2013 e 2014 na execução do Programa de Apoio aos Movimentos Sociais, o que tende a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar a respectiva potencialidade lesiva..4. Recurso conhecido e desprovido.**” (RECURSO ELEITORAL nº 327256, Acórdão nº 15378/2014 de 03/11/2014, Relator(a) FABIANO ABEL DE ARAGÃO FERNANDES, Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 248, Data 6/11/2014, Página 2)

² FILHO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral*, 4ª ed., Verbo Jurídico, p. 593-4.



“AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2014. CONDUTA VEDADA. UTILIZAÇÃO PUBLICITÁRIA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL. DESLOCAMENTO DE SERVIDORES. VIOLAÇÃO AO ART. 73, IV E § 10, DA LEI 9.504/1997. INOCORRÊNCIA. INCREMENTO DA AÇÃO CHEQUE MORADIA. ATROPELO DAS FORMALIDADES LEGAIS PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. PROGRAMA QUE SE REALIZAVA POR MEIO DE RENÚNCIA FISCAL CUJOS DADOS CORRESPONDENTES ESPECÍFICOS REFERENTES AO CHEQUE MORADIA NÃO CONSTAM NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS. AÇÃO CUJA EXECUÇÃO REPRESENTOU 371% DA RESPECTIVA DOTAÇÃO PREVISTA PARA O ANO DE 2014. SOMATÓRIO DE CIRCUNSTÂNCIAS QUE APONTAM PARA O ABUSO DO PODER POLÍTICO. AIJE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA CASSAR O MANDATO DO GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR ELEITOS NO PLEITO DE 2014. (...) **5. Comprovado o aumento expressivo do número de emissões de cheque-moradia, no período crítico de campanha eleitoral, não justificado pela Lei Estadual nº 7.776, que transformou o programa social em política pública, seja porque o processo de interiorização da concessão do benefício já vinha ocorrendo durante todo o ano de 2013; seja porque o aumento da quantidade de benefícios concedidos não se deu de forma gradual e uniforme; ou ainda porque o aumento da demanda ocorreu basicamente na Região Metropolitana de Belém, especialmente na Capital, que recebeu, no mês de setembro, 1.051 cheques e, no mês de outubro, 720, superando em muito as concessões dos meses anteriores.** 6. O incremento do número de inscrições atribuídas a um suposto boato de término do programa cheque-moradia não justificaria o aumento de concessões do benefício exatamente no mesmo período porque o procedimento previsto em lei, além de questões circunstanciais tais como dificuldade de deslocamento para vistorias e registros fotográficos, o quantitativo de servidores para atendimento da demanda e a própria questão temporal, são conjunturas absolutamente incompatíveis com a celeridade com a qual os benefícios foram concedidos. (...) **9. Pelos dados oficiais constantes no**



Balanco Geral do Governo do Estado, a despesa com Cheque-Moradia representou a execucao de 371% do previsto para o ano de 2014, sendo R\$ 61.000,00 (sessenta e um mil reais) proveniente de dotacao orcamentaria e, aproximadamente R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhoes), referentes a renuncia fiscal. 10. Sob vies eleitoral, ao proceder a renuncia fiscal para a concessao do cheque-moradia, o entao candidato injetou maior quantidade de recursos financeiros direcionados ao programa, os quais foram utilizados justamente no periodo de campanha eleitoral (meses de agosto, setembro e outubro), em evidente desvio de poder, para atingir finalidade diversa da permitida, indevidamente se beneficiando de algo, em principio, amparado pela lei. 11. "A afericao da gravidade, para fins da caracterizacao do abuso de poder, deve levar em conta as circunstancias do fato em si, nao se prendendo a eventuais implicacoes no pleito, muito embora tais implicacoes, quando existentes, reforcem a natureza grave do ato." (Precedente: Recurso Especial Eleitoral nº 19847, Acordao de 03/02/2015, Relatora Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Publicacao: DJE, Tomo 42, Data 04/03/2015, Paginas 219/220). 12. No tocante a sancao de inelegibilidade, considerando o seu caracter pessoal, nao sendo possivel a imputacao a pessoa que nao teve participacao provada na pratica ilicita, tal como ocorre, no caso concreto, em relacao ao vice-governador eleito. 13. Acao de Investigacao Judicial Eleitoral julgada parcialmente procedente." (TRE/PA - Acao de Investigacao Judicial Eleitoral nº 318562, Acordao nº 29011 de 30/03/2017, Relator(a) CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO, Relator(a) designado(a) LUCYANA SAID DAIBES PEREIRA, Publicacao: DJE - Diario da Justica Eletronico, Tomo 68, Data 08/05/2017, Pagina 1 - 3)

Portanto, o aumento expressivo e injustificado de receitas em pleno ano eleitoral e conduta habil a atrair a incidencia das sancoes por violacao do art. 73, § 10 da Lei 9.504/97, bem como, caso constatada a gravidade da conduta, caracterizar abuso de poder politico e economico, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.



Nesse contexto, assentadas as referidas premissas jurídicas, passamos à análise dos fatos.

No que pertine ao programa de doação de consultas, exames e custeios de outros tratamentos médicos ambulatoriais, tem-se que em realidade o oferecimento gratuito e universal pela União, Estados e Municípios de consultas médicas, exames e atendimentos médicos ambulatoriais não se configura como programa social, mas sim como serviço público universal e gratuito, nos termos dos arts. 196 e 197 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei nº 8.080/90.

Com efeito, no presente caso verifica-se das informações prestadas pela Prefeitura de Ouvidor que os contratos de credenciamento para prestação de serviços de saúde firmados entre o Fundo Municipal de Saúde – FMS e Centros Médicos (Anexo I – fls. 36/48), de fato enquadram-se como serviços públicos de saúde, que podem ser prestados complementarmente por instituições privadas (art. 4º, § 2º, da Lei nº 9.504/97)

Portanto, a disponibilização universal e gratuita pelo estado de serviços de saúde (consultas médicas, exames e tratamentos ambulatoriais), ainda que por intermédio de hospitais credenciados, trata-se de serviço público (arts. 196 e 197 da CF/88), não se enquadrando como programa social sobre o qual incide a vedação prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Porém, o eventual uso político e eleitoreiro de um serviço público também pode configurar, em tese, abuso de poder político, dependendo das circunstâncias do caso e de sua gravidade (art. 22 da LC 64/90).

No presente caso, entretanto, não há evidências de circunstâncias concretas suficientes que evidenciem o referido abuso de poder político no que tange ao aumento de gastos com serviço público de saúde. Explico.



Muito embora inicialmente tenha se imputado que o aumento teria sido na ordem de mais 500%; tem-se que, ao fim da instrução, verificou-se que o acréscimo foi em patamar inferior a este. Nesse ponto, ressaltou o *Parquet* em suas contrarrazões, *verbis*:

“É de clareza solar o aumento de despesas com **doação de consultas, exames e custeios de outros tratamentos médicos ambulatoriais** no ano de 2016, sobretudo considerando-se que os gastos de 2016 apresentados nestes autos referem-se aos meses de janeiro a setembro, tendo o Município de Ouvidor empregado no programa em tela, **em nove meses, 24,3% (vinte e quatro vírgula três por cento) a mais do que em todo o ano de 2015 e 12,6% (doze vírgula seis por cento) do que em todo o ano de 2014.**

Logo é evidente o excesso e o desvio de finalidade do programa, assumindo fim eleitoreiro.” (fl. 2.282)

E, aqui, uma correção. Muito embora o *Parquet* afirme que o aumento foi na ordem de 24,3%, **dados trazidos pelos recorrentes e extraídos dos autos apontam aumento de mais de 32% em relação ao ano de 2015, conforme tabela às fls. 2.221.**

De outro lado, uma particularidade no caso chama a atenção. Os recorrentes ao informarem os gastos efetivamente realizados com o referido programa social nos anos de 2014, 2015 e 2016, revelaram que **de 2014 a 2015 houve redução de 14% na execução da referida despesa com saúde, a qual foi incrementada apenas no ano eleitoral de 2016 (v. fl. 2.221):**

Doação de consultas, exames e custeios de outros tratamentos médicos e ambulatoriais			
Prestador	2014	2015	2016
Pessoa Física	R\$ 198.955,93	R\$ 215.048,00	R\$ 165.821,00
Pessoa Jurídica	R\$ 939.077,88	R\$ 771.290,85	R\$ 1.137.574,70
Total	R\$ 1.138.033,81	R\$ 986.338,85	R\$ 1.302.285,57



Porém, ainda que tenham existido essas discrepâncias nos gastos com serviços públicos de saúde nos anos de 2014, 2015 e 2016, com uma estranha redução no ano de 2015 e elevação no ano de 2016, entendo que elas, por si só, por não terem tido um patamar exorbitante, nem serem acompanhadas de circunstâncias que denotem uso eleitoreiro na prestação dos serviços de saúde, não são suficientes para indicarem a prática de abuso de poder político por parte dos gestores públicos, nos termos do art. 22 da LC nº 64/90.

Quanto às despesas com o programa social Bolsa Universitária e Bolsa Transporte no ano de 2016, até o dia 30 de setembro, **consoante informação prestada pelo Município de Ouidor**, perfizeram o valor total de R\$ 1.388.121,40 (fl. 1515). Assim, os gastos com o referido programa social apenas nos nove primeiros meses do ano eleitoral de 2016, em período que antecede às eleições, superaram em 17,36% os gastos de todo o ano anterior de 2015.

Para melhor elucidação, confira-se tabela com os gastos nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Programa Bolsa Universitária e Bolsa Transporte			
	2014	2015	2016 (até setembro)
Valor pago	R\$ 1.162.002,27	R\$ 1.182.720,58	R\$ 1.388.121,40

Como se vê, em termos percentuais, de 2014 para 2015 houve aumento de apenas **1,7%** nos gastos com o programa social; ao passo que no ano de **2016 houve incremento de 17,3% apenas nos nove primeiros meses, em relação aos gastos de todo o ano de 2015 (12 meses).**



Logo, indiscutível que o programa social teve um aumento expressivo de gastos somente no ano eleitoral.

Da mesma forma, restou provado o **exorbitante e injustificado** aumento das despesas com o **programa de doação de óculos** no ano de 2016, que, **apenas nos nove primeiros meses, foi da ordem de 88,12% relativamente ao gasto de todo o ano de 2015**. Ora, **em apenas nove meses do ano de 2016 foram quase dobradas as despesas dispendidas em todos os doze meses de 2015 com o referido programa social, inexistindo qualquer justificativa para isso, o que evidencia nítido uso eleitoreiro do programa social**.

Importante frisar que o que se avalia (e deixa escancarado o fim eleitoreiro) para fins de configuração do abuso de poder político não é o valor de aproximadamente R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de aumento dos gastos com doação de óculos, **mas o percentual elevadíssimo e discrepante do ano de 2015, e o evidente impacto do programa social na comunidade carente do município, com inequívoco reflexo favorável aos candidatos à reeleição. Isso, notadamente considerando que Ouvidor é um pequeno município goiano com população de apenas 5.467 habitantes (IBGE/2010).**³

Portanto, pelas circunstâncias do caso, evidencia-se que os recorrentes aproveitaram o ano eleitoral para inflarem **excessivamente e injustificadamente** os gastos com os programas sociais já em execução no município de Ouvidor. E qual a finalidade disso? A resposta é simples, e a regra pode ser esboçada em uma **fórmula diretamente proporcional**, quanto maior o **número de benesses, mais cidadãos são agraciados** e mais têm a agradecer ao representante político, o que, em ano eleitoral, **vem em forma de voto**, se não ao agente público, **com certeza ao que é por ele apoiado**.

³ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=521550&search=goias|ouvidor|infogr%E1ficos:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria>> Acesso em: 17/10/2017



Aliás, frise-se que não se quer aqui afirmar que não devam existir programas sociais, ou que estes não devam abarcar o maior número de pessoas indistintamente, **busca-se, tão somente, zelar pela igualdade e normalidade do pleito eleitoral.**

Vale dizer, nos anos de 2014 e 2015 – metade do mandato eletivo pretérito dos recorrentes – não tiveram aportes tão vultosos aos programas sociais em questão quanto no ano eleitoral (2016), o que revela o nítido cunho eleitoreiro da proposta, **em nítido desvio da finalidade pública da ação social.**

Outrossim, não é possível isentar de responsabilidade os recorrentes, sob a justificativa de que os programas sociais eram executados por intermédio das Secretarias, haja vista que eles eram Chefe e Vice do Poder Executivo Municipal a quem cabe a ordenação de despesas, bem como o planejamento dos programas de Governo a serem executados no Município, o que aumenta a gravidade da conduta, já que além de responsáveis também foram os beneficiários da conduta por serem candidatos à reeleição.

Além disso, o art. 23 da LC nº 64/90 dispõe, *verbis*:

“Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.”

Nesse contexto, tem-se que também devem ser levados em consideração no julgamento do presente processo os fatos objeto da AIJE nº 598-13.2016.6.09.0008, que versa sobre programa de regularização fundiária que foi implementado em pleno ano eleitoral, em afronta frontal à conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.



Com efeito, quando analisados em conjunto e globalmente o aumento excessivo e injustificado dos gastos no ano eleitoral de 2016 com os programas sociais Bolsa Universitária, Bolsa Transporte e doação de óculos, com a implementação ilícita do programa social de regularização fundiária (doação de lotes, com a finalidade de contemplar 756 escrituras) também no ano eleitoral de 2016 (AIJE nº 598-13.2016.6.09.0008), tem-se um evidente quadro grave de abuso de poder político e econômico praticado pelos recorridos, na qualidade de Chefes do Poder Executivo de Ouvidor, para favorecer sua reeleição nas eleições de 2016.

Registre-se, ainda, que consoante determina o artigo 22, inciso XVI da Lei Complementar nº 64/90, para a configuração do abuso de poder não mais se considera a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a “gravidade das circunstâncias”, veja:

Art. 22, inciso XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, **mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.**

Nesse contexto, com o aumento exorbitante e injustificado na execução orçamentária dos programas sociais já existentes, notadamente somado ao implemento ilícito de outro programa no ano eleitoral, mais ações assistencialistas são levadas às pessoas, de modo que não há como desvencilhar a imagem dos políticos, que já estavam a frente da gestão, com a benesse concedida ao eleitor, favorecendo sua reeleição.

Pondera-se, ainda, que as eleições para os cargos de vereador e prefeito são definidas, muitas vezes, por diferença de poucos votos, e a doação de bens e vantagens à população, disfarçada de uma suposta “filantropia”, em pleno ano eleitoral, tem o evidente efeito de desequilibrar as eleições em favor dos responsáveis e/ou patrocinadores da “generosidade



filantrópica” com os eleitores, o que também denota a gravidade da conduta (art. 22, XVI, da LC 64/90), sendo que em uma interpretação teleológica e sistemática, tal vedação aplica-se, tanto na fase de campanha, como na pré-campanha (art. 39, § 6º, da Lei nº 9.504/1997; arts. 222 e 237 do Código Eleitoral; art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 e art. 13 da Resolução TSE nº 23.457/2015).

Destarte, tem-se como configura a prática de abuso de poder político e econômico (art. 22, XVI, da LC 64/90), bem como da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, tendo em vista uma interpretação teleológica deste último dispositivo legal.

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo **conhecimento e desprovemento** do recurso eleitoral.

Outrossim, requer seja o presente recurso eleitoral analisado e julgado conjuntamente com a AIJE nº 598-13.2016.6.09.0008.

Com efeito, apesar de não ser obrigatório o reconhecimento da conexão em segundo grau, não há nenhum óbice no julgamento conjunto dos recursos, bem como na apreciação e valoração dos fatos reconhecidos em uma ação no julgamento da outra para fins de análise da prática de abuso de poder político e econômico nas eleições em favor de determinada candidatura, nos termos da inteligência do art. 23 da LC 64/90.

Goiânia, 17 de outubro de 2017.

ALEXANDRE MOREIRA TAVARES DOS SANTOS
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL