



Número: **0600625-71.2020.6.15.0029**

Classe: **AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Superior Eleitoral**

Órgão julgador: **Ministro Ramos Tavares**

Última distribuição : **08/08/2023**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Conduta Vedada ao Agente Público, Inelegibilidade - Abuso do Poder Econômico ou Político, Cargo - Prefeito, Abuso - De Poder Econômico, Ação de Investigação Judicial Eleitoral**

Segredo de Justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
CELECILENO ALVES BISPO (AGRAVANTE)	
	JOSE JOSEVA LEITE JUNIOR (ADVOGADO) LEONARDO SOUZA LIMA registrado(a) civilmente como JOSE LEONARDO DE SOUZA LIMA JUNIOR (ADVOGADO) EMERSON VASCONCELOS SILVA FERREIRA (ADVOGADO) MICHEL ALVES DE ANDRADE (ADVOGADO)
ANNA LORENA DE FARIAS LEITE NOBREGA (AGRAVANTE)	
	JOSE JOSEVA LEITE JUNIOR (ADVOGADO) LEONARDO SOUZA LIMA registrado(a) civilmente como JOSE LEONARDO DE SOUZA LIMA JUNIOR (ADVOGADO) EMERSON VASCONCELOS SILVA FERREIRA (ADVOGADO) MICHEL ALVES DE ANDRADE (ADVOGADO)
EDNACE ALVES SILVESTRE HENRIQUE (AGRAVANTE)	
	JOSE IDELTONIO MOREIRA JUNIOR (ADVOGADO) MARCUS TULIO MACEDO DE LIMA CAMPOS (ADVOGADO) HUGO RIBEIRO AURELIANO BRAGA (ADVOGADO) NILDO MOREIRA NUNES (ADVOGADO)
MICHEILA SILVESTRE HENRIQUE DE SENA (AGRAVANTE)	
	JOSE IDELTONIO MOREIRA JUNIOR (ADVOGADO) MARCUS TULIO MACEDO DE LIMA CAMPOS (ADVOGADO) HUGO RIBEIRO AURELIANO BRAGA (ADVOGADO) NILDO MOREIRA NUNES (ADVOGADO)
COLIGAÇÃO MONTEIRO UNIDA POR DIAS MELHORES (AGRAVANTE)	
	RODRIGO MACEDO DE LIMA CAMPOS (ADVOGADO) ANDRE XAVIER DO NASCIMENTO (ADVOGADO) MARCUS TULIO MACEDO DE LIMA CAMPOS (ADVOGADO) NILDO MOREIRA NUNES (ADVOGADO)
EDNACE ALVES SILVESTRE HENRIQUE (AGRAVADA)	
	HUGO RIBEIRO AURELIANO BRAGA (ADVOGADO) JOSE IDELTONIO MOREIRA JUNIOR (ADVOGADO) NILDO MOREIRA NUNES (ADVOGADO) MARCUS TULIO MACEDO DE LIMA CAMPOS (ADVOGADO)

COLIGAÇÃO MONTEIRO UNIDA POR DIAS MELHORES (AGRAVADA)	
	ANDRE XAVIER DO NASCIMENTO (ADVOGADO) NILDO MOREIRA NUNES (ADVOGADO) RODRIGO MACEDO DE LIMA CAMPOS (ADVOGADO) MARCUS TULIO MACEDO DE LIMA CAMPOS (ADVOGADO)
MICHEILA SILVESTRE HENRIQUE DE SENA (AGRAVADA)	
	HUGO RIBEIRO AURELIANO BRAGA (ADVOGADO) JOSE IDELTONIO MOREIRA JUNIOR (ADVOGADO) NILDO MOREIRA NUNES (ADVOGADO) MARCUS TULIO MACEDO DE LIMA CAMPOS (ADVOGADO)
COLIGAÇÃO TRABALHO E RESPEITO POR MONTEIRO (AGRAVADA)	
	JOSE JOSEVA LEITE JUNIOR (ADVOGADO) EMERSON VASCONCELOS SILVA FERREIRA (ADVOGADO)
ANA PAULA BARBOSA OLIVEIRA MORATO (AGRAVADA)	
	SERGIO PETRONIO BEZERRA DE AQUINO (ADVOGADO)
ROSA MARIA ALEIXO NUNES DA SILVA (AGRAVADA)	
	JOSE JOSEVA LEITE JUNIOR (ADVOGADO) EMERSON VASCONCELOS SILVA FERREIRA (ADVOGADO)
ANNA LORENA DE FARIAS LEITE NOBREGA (AGRAVADA)	
	JOSE JOSEVA LEITE JUNIOR (ADVOGADO) EMERSON VASCONCELOS SILVA FERREIRA (ADVOGADO) LEONARDO SOUZA LIMA registrado(a) civilmente como JOSE LEONARDO DE SOUZA LIMA JUNIOR (ADVOGADO) MICHEL ALVES DE ANDRADE (ADVOGADO)
CELECILENO ALVES BISPO (AGRAVADO)	
	JOSE JOSEVA LEITE JUNIOR (ADVOGADO) EMERSON VASCONCELOS SILVA FERREIRA (ADVOGADO) LEONARDO SOUZA LIMA registrado(a) civilmente como JOSE LEONARDO DE SOUZA LIMA JUNIOR (ADVOGADO) MICHEL ALVES DE ANDRADE (ADVOGADO)
JOSE DANIEL BEZERRA HENRIQUE (AGRAVADO)	
	SERGIO PETRONIO BEZERRA DE AQUINO (ADVOGADO)
MANOEL FERREIRA DE LIMA NETO (AGRAVADO)	
	SERGIO PETRONIO BEZERRA DE AQUINO (ADVOGADO)
WOTTOSON RODRIGUES SINESIO (AGRAVADO)	
	SERGIO PETRONIO BEZERRA DE AQUINO (ADVOGADO)

Outros participantes

Procurador Geral Eleitoral (FISCAL DA LEI)

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
159986066	22/12/2023 17:25	Parecer da Procuradoria	Parecer da Procuradoria



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

Nº 3.923/2023 - AEBB/PGE

AREspE nº 0600625-71.2020.6.15.0029 – MONTEIRO/PB

Relator(a) : Ministro Ramos Tavares
Agravante(s) : Coligação “Monteiro Unida por Dias Melhores”
: Micheila Silvestre Henrique de Sena
: Ednacé Alves Silvestre Henrique
: Anna Lorena de Farias Leite Nóbrega
: Celecileno Alves Bispo
Advogado(a/s) : Nildo Moreira Nunes e outro(a/s)
Agravado(a/s) : Coligação “Monteiro Unida por Dias Melhores”
: Micheila Silvestre Henrique de Sena
: Ednacé Alves Silvestre Henrique
: Anna Lorena de Farias Leite Nóbrega
: Celecileno Alves Bispo
: Wottoson Rodrigues Sinésio
: Manoel Ferreira de Lima Neto
: José Daniel Bezerra Henrique
: Rosa Maria Aleixo Nunes da Silva
: Ana Paula Barbosa Oliveira Morato
Advogado(a/s) : Hugo Ribeiro Aureliano Braga e outro(a/s)

Eleições 2020. Prefeito e Vice-Prefeito. Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Abuso de poder político e econômico. Conduta Vedada. Agravo em recurso especial.

Do recurso de Anna Lorena de Farias Leite Nóbrega e Celecileno Alves Bispo

Ausência de impugnação dos fundamentos da decisão que não admitiu o recurso especial. Súmula 26/TSE.

O acórdão consignou que a Lei Municipal 1.894/2017 não instituiu programa social específico. Disse haver desvirtuamento do Decreto n. 1.122/2019, porque não foi

ACM/B.01.3



comprovada a realização de cadastro das pessoas e/ou famílias beneficiárias do Programa “Cesta Social” de distribuição de cestas básicas. Indicou que os investigados não comprovaram nos autos a execução orçamentária de referido programa social no exercício financeiro de 2019. Assentou não haver provas da situação de carência dos beneficiados pelo programa. Alterar a conclusão do acórdão de que a hipótese se enquadra no permissivo legal do art. 73, § 10, da Lei das Eleições, seria necessária a reincursão no acervo de fatos e prova, providência vedada pela Súmula n. 24/TSE.

Do recurso dos investigantes

A distribuição de cestas básicas, em ano eleitoral, sem autorização legislativa específica e sem o cumprimento dos requisitos exigidos, revela gravidade bastante para caracterizar abuso de poder político e econômico, atraindo a incidência da sanção de cassação do diploma dos candidatos eleitos e a declaração de inelegibilidade por oito anos, a contar do pleito. Precedente.

Não conhecimento do agravo interposto por Anna Lorena de Farias Leite Nóbrega e por Celecileno Alves Bispo e provimento do recurso dos investigantes.

Coligação “Monteiro Unida por Dias Melhores”; Micheila Silvestre Henrique de Sena e Ednacé Alves Silvestre Henrique, ajuizaram ação de investigação judicial eleitoral contra a Coligação “Trabalho e Respeito por Monteiro”; Anna Lorena de Farias Leite Nóbrega, Celecileno Alves Bispo, respectivamente, Prefeita e Vice-prefeito reeleitos no município de Monteiro/PB nas Eleições de 2020; Wottoson Rodrigues Sinésio (Assessor técnico na Secretaria Municipal de Educação); Manoel Ferreira de Lima Neto (Superintendente do Centro Integrado de



Desenvolvimento da Ovinocaprinocultura do Município de Monteiro); José Daniel Bezerra Henrique (Assessor Técnico da Secretaria Municipal de Administração); Rosa Maria Aleixo Nunes da Silva (Secretária municipal de Assistência Social) e Ana Paula Barbosa Oliveira Morato (Secretária municipal de saúde).

Apontaram abuso de poder político e econômico, captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei das Eleições). Indicaram a prática das condutas vedadas previstas no art. 73, I, III e IV e § 10, da Lei n. 9.504/97 decorrentes da utilização de bens públicos em proveito próprio e com finalidade eleitoral, da cessão de servidores para a realização de atos de campanha e da distribuição de cestas básicas gratuitas à população, com intuito eleitoreiro.

Afirmaram que a candidata se beneficiou da realização de obras públicas municipais para divulgar sua campanha de reeleição junto ao eleitorado antes do período da propaganda eleitoral. Sustentaram que em reunião realizada em 30.8.2020 a candidata Anna Lorena reforçou o lançamento de sua candidatura e solicitou aos servidores que participassem da sua campanha. Relataram que houve pedido explícito de voto em referida reunião.

O Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba reformou a sentença¹

1 A sentença extinguiu o processo sem resolução de mérito, por ilegitimidade de parte quanto à Coligação “Trabalho e Respeito por Monteiro”, nos termos do art. 485, VI, do CPC e julgou improcedentes os pedidos formulados na petição inicial.



para reconhecer a prática da conduta vedada prevista no art. 73, IV e § 10, da Lei das Eleições. Afirmou que os investigados não comprovaram que a distribuição de cestas básicas integrava o programa social instituído pela Lei Municipal n. 1.894/2017 e pelo Decreto Municipal n. 1.122/2019.

Disse que não havia previsão para execução orçamentária no exercício financeiro anterior ao ano eleitoral de 2020 para a distribuição das cestas básicas. Afastou, todavia, o abuso de poder político-econômico decorrente de referida doação.

Refutou a prática das demais condutas imputadas aos investigados. Condenou cada um dos investigados Anna Lorena de Farias Leite Nóbrega e Celecileno Alves Bispo ao pagamento de multa de dez mil reais.

Anna Lorena de Farias Leite Nóbrega e Celecileno Alves Bispo interuseram recurso especial (Id. 159412141) alegando ofensa ao art. 73, § 10 da Lei n. 9.504/97. Asseriu que a distribuição de cestas básicas e auxílio às famílias carentes do município foi instituído pela Lei Municipal n. 1.894/2017 e regulamentado pelo Decreto n. 1.122/2019.

Argumentou que o referido programa, denominado “Cesta Social”, teve início em 2019, com a respectiva previsão orçamentária, tal como determinado pela norma de regência.

Advogou que a partir de março de 2020 em razão da propagação da Covid-19 houve a edição de diversos decretos de calamidade pública



frente a necessidade de continuidade das políticas assistenciais, visando a garantir dignidade e segurança alimentar às famílias carentes. Pugnou seja afastada a multa ou, subsidiariamente, pela redução da sanção com a responsabilização solidária dos investigados.

O recurso especial (Id. 159412143) dos investigantes apontou ofensa ao art. 73, §§ 4º, 5º e 10 da Lei n. 9.504/97. Asseriu que a distribuição de cestas básicas à quinhentas famílias, amplamente divulgada nas redes sociais possui potencialidade lesiva na disputa eleitoral.

Sustentou que o reconhecimento do ilícito conduz à aplicação tanto da multa prevista no § 4º do art. 73 como da cassação do registro ou do diploma, de forma automática. Asseverou que houve a utilização da máquina pública para a impulsionar a candidatura dos investigados, conduta grave e capaz de gerar desequilíbrio do pleito.

Anotou que norma não permite espaço para interpretação ou ponderação, tendo o legislador determinado a aplicação automática da sanção de cassação de registro ou diploma.

O recurso dos investigados não foi admitido na origem, por óbice das Súmulas n. 24, 27, 30 e 72/TSE e o recurso dos investigados, por incidência das Súmulas 24 e 30/TSE. Daí os agravos.



- II -

**Do recurso de Anna Lorena de Farias Leite Nóbrega
e Celecileno Alves Bispo**

O agravo não apresenta impugnação específica aos fundamentos da decisão agravada, deixando de refutar os óbices das Súmulas n. 24, 27 e 30/TSE. A circunstância atrai a incidência da Súmula 26/TSE, que basta para que o agravo não tenha seguimento.

De todo modo, na espécie, o Tribunal Regional Eleitoral consignou que a Lei Municipal 1.894/2017 não instituiu programa social específico.

Assegurou que houve o desvirtuamento do Decreto Regulamentar n. 1.122/2019, porque não foi comprovada a realização de cadastro das pessoas e/ou famílias beneficiárias do Programa “Cesta Social” de distribuição de cestas básicas.

Indicou que os investigados não comprovaram nos autos a execução orçamentária de referido programa social no exercício financeiro de 2019. Assentou não haver provas da situação de carência dos beneficiados pelo programa. É o que se depreende dos seguintes excertos:

Sobre o alcance da Lei Municipal nº 1.894/2017, o Parquet Eleitoral se manifestou de maneira precisa ao externar que “a mera leitura do conteúdo transcrito já demonstra que o diploma normativo não instituiu qualquer programa social específico, mas sim fixa critérios genéricos de autorização para a concessão de doações e ajudas a pessoas carentes,

6/19



com caráter eminentemente eventual”, esclarecendo logo em seguida que “se a referida lei municipal cuidasse de instituir programa social, traria a previsão de elementos básicos inerentes à referida iniciativa, como, por exemplo, plano de trabalho, identificação do objeto a ser executado, metas a serem atingidas, etapas ou fases de execução, com explicitação das medidas administrativas necessárias para sua implantação e manutenção, plano de aplicação dos recursos financeiros, cronograma de desembolso, previsão de início e fim da execução do objeto, etc”.

Relativamente ao Decreto Municipal nº 1.122/2019, forçoso reconhecer que não foi mantida a devida observância aos critérios fixados no referenciado diploma pelo Poder Executivo Municipal de Monteiro-PB quando da distribuição das cestas básicas na execução do Programa “Cesta Social”, assistindo razão aos investigadores, ora recorrentes, ao afirmarem que em verdade **ocorreu o desvirtuamento do citado decreto, uma vez que os investigados, ora recorridos, ao admitirem na contestação (ID 15686809) a existência do programa de distribuição de cestas básicas **não se desincumbiram do ônus da prova quanto à comprovação do cadastro das pessoas e/ou famílias beneficiárias do aludido programa, tampouco os estudos realizados pela equipe multidisciplinar da Prefeitura de Monteiro-PB atestando por meio do competente laudo a situação de vulnerabilidade social dos destinatários das cestas básicas, requisitos esses previstos no §§ 1º e 3º do art. 1º do Decreto nº 1.122/2019.****

Da análise da argumentação da defesa, extrai-se do caderno processual igualmente a deficiência do conjunto probatório carreado ao presente feito, uma vez que **os investigados, ora recorridos, não comprovaram nos autos a execução orçamentária do indigitado programa social no exercício financeiro de 2019, não sendo suficiente a mera alusão à existência da lei municipal orçamentária com a previsão de recursos destinados à rubrica específica da assistência social para fins de preenchimento desse requisito, com o objetivo de amparar o programa social na terceira**



excludente do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, mas a produção de provas nos autos demonstrando a efetiva aplicação dos recursos destinados à assistência social.

Avançando no exame da prova documental, da detida análise do documento anexado 3 vezes (IDs 15686800, 15686815 e 15686825) aos presentes autos pelos(as) investigados(as) na oportunidade do oferecimento de suas contestações, com argumentação reiterada nas contrarrazões, facilmente se depreende do seu conteúdo que se trata da “Proposta Orçamentária para 2019” emitido do sistema informatizado da própria Prefeitura de Monteiro-PB, mais precisamente do Departamento de Contabilidade da Secretaria de Finanças daquela edilidade, sendo o espelho da página 49 do relatório “Quadro Detalhado da Despesa Fixada por Unidade Orçamentária, Ações, Fonte de Recurso, Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesa - Q.D.D.”, **não existindo no caderno processual nenhum outro elemento comprovando que a “Proposta Orçamentária para 2019” tenha sido efetivamente implementada no formato constante do referenciado documento por ocasião da execução do Orçamento 2019 pela Prefeitura de Monteiro-PB, particularmente a rubrica 08.244.1011.2107 (Manutenção de programas Assistenciais com Recursos Próprios) - 000872 3390.32 (Material de Distribuição Gratuita) com o valor de R\$ 23.240,00 (vinte e três mil duzentos e quarenta reais).**

Importa acrescentar que, na espécie, **houve, por parte da administração municipal presidida pela prefeita e candidata à reeleição, a doação de cestas básicas por meio do Programa “Cesta Social” sem a regular identificação da vulnerabilidade dos destinatários, não existindo a comprovação formal nos autos da realização de estudo social para a verificação de que os beneficiários estariam amparados por programa assistencial previsto em lei municipal com efetiva execução orçamentária pelo menos desde o exercício financeiro de 2019, não sendo possível o enquadramento na aludida exceção prevista no citado artigo, uma vez que a defesa não produziu provas neste**



processo que demonstrassem a regularidade da distribuição das cestas básicas a pessoas físicas, não sendo conferida pela gestora a transparência indispensável quando da concessão dos benefícios/auxílios.

Portanto, os argumentos externados pela defesa carecem de respaldo na prova produzida nos autos relativamente à existência da indispensável transparência que deveria ter sido conferida aos processos de concessão das cestas básicas, caso existentes na municipalidade, por meio dos quais seria conferida a indispensável observância dos critérios objetivos dispostos na legislação, sendo descrita a forma de conhecimento e análise dos casos de pessoas em estado de vulnerabilidade previamente cadastradas pela Prefeitura Municipal de Monteiro-PB.

Nesse diapasão, como muito bem pontuado pela douda Procuradoria Regional Eleitoral, *“ainda que a Lei Municipal 1.894/2017 tivesse instituído programa social (o que não é o caso, como visto), não seria possível atestar a regularidade da distribuição de cestas básicas promovida pela primeira recorrida, vez que não foram acostados ao feito os documentos comprobatórios da situação de carência dos beneficiados (art. 1º, § 1º, do Decreto Regulamentador nº 1.122/19) e os registros das famílias (art. 1º, § 3º, do referido Decreto)”*.

Diante desse contexto, o acolhimento da alegação de que a distribuição de cestas básicas e auxílio às famílias carentes do município foi instituído pela Lei Municipal n. 1.894/2017 e regulamentado pelo Decreto n. 1.122/2019, enquadrando-se no permissivo legal do art. 73, § 10, da Lei das Eleições, não prescindiria do reexame do conjunto fático-probatório dos autos, exercício vedado pela Súmula n. 24/TSE.



Do recurso dos investigantes

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme ao afirmar que *“configura abuso do poder econômico o uso excessivo e desproporcional de recursos patrimoniais, sejam eles públicos ou privados, de modo a comprometer a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito, em benefício de determinada candidatura. O ilícito exige evidências da gravidade dos fatos que o caracterizam, consoante previsto no art. 22, XVI, da LC 64/90.”*² Já *“o abuso de poder político configura-se quando a normalidade e a legitimidade do pleito são comprometidas por atos de agentes públicos que, valendo-se de sua condição funcional, beneficiam candidaturas em manifesto desvio de finalidade”*³.

O entendimento consolidado pelo TSE refere que *“as condutas vedadas a agentes públicos possuem natureza objetiva que se aperfeiçoam com a subsunção dos fatos à descrição legal”*⁴, acrescentando ainda que *“o art. 73, § 10, da Lei das Eleições proscree a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios no ano das eleições, excepcionando-se apenas os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”*⁵.

2 RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060034373, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 218, Data 28/10/2022

3 RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060153053, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 254, Data 14/12/2022

4 Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 29411 - IRUPI/ES; Relator(a) Min. Edson Fachin – DJE, Tomo 25, Data 05/02/2020, Página 15/16.

5 Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 24771 – CASTELÂNDIA/GO; Relator(a) Min. Edson Fachin – Diário da justiça eletrônica, Tomo 183, Data 20/09/2019, Página 62/63



Na espécie, o Tribunal Regional Eleitoral, apesar de ter afastado o abuso de poder político e econômico, ao reconhecer a prática das condutas vedadas previstas no inciso IV e no § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97, registrou que os investigados, candidatos à reeleição para os cargos de Prefeita e Vice-Prefeito distribuíram gratuitamente quinhentas cestas básicas no ano eleitoral de 2020, sem que houvesse a previsão específica do Programa “Cesta Social” e sem o atendimento dos requisitos necessários estabelecidos pelo Decreto Municipal regulamentar.

Cumprê realçar que não há dúvidas sobre a quantidade de cestas distribuídas, tendo em vista que na contestação apresentada os investigados reconhecem que o programa beneficiou quinhentas famílias⁶. O quantitativo de cestas distribuídas está, de igual forma, registrado no anexo único do Decreto Municipal n. 1.122/2019.

A distribuição gratuita de quinhentas cestas básicas, patrocinada com recursos públicos, em município como de Monteiro/PB, que conta com 32.277⁷ habitantes e com apenas 23.667 são eleitores⁸, além de evidenciar uso excessivo e desproporcional de recursos patrimoniais, é conduta que se mostra capaz de comprometer a igualdade da disputa

6 Confira-se o excerto extraído da contestação apresentada no Id. 159412006, Pág. 4:

“O Programa beneficia 500 famílias que estejam em situação de vulnerabilidade, onde é realizado um estudo social, sendo o benefício concedido por 3 (três) meses, sendo prorrogável por mais 3 (três) meses”.

7 Dados do censo do IBGE realizado em 2022:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/monteiro/panorama>

8 É o que consta do site do TSE: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>



eleitoral e a legitimidade do pleito, elementos que permitem reconhecer a prática de abuso de poder econômico.

Os investigados utilizaram-se de suas posições de gestores municipais e candidatos à reeleição para distribuir quinhentas cestas básicas sob o pretexto de dar cumprimento e continuidade a programa social já implementado. Todavia, como registrado pelo acórdão recorrido, a Lei que supostamente teria instituído o Programa “Cesta Social” foi editada apenas no final de 2019, deixando de cumprir os requisitos estabelecidos no Decreto Regulamentador, sem previsão de execução orçamentária anterior e sem comprovar o estado de vulnerabilidade dos beneficiários participantes do programa.

Os elementos descritos são aptos a caracterizar abuso de poder político, já que os investigados se aproveitaram de sua condição funcional para beneficiarem suas candidaturas em manifesto desvio de finalidade.

A Corte Regional, embora reconhecendo as condutas vedadas, endossou o parecer ministerial segundo o qual *“não consta do feito a evolução dos benefícios no decorrer do tempo, ou seja, a parte promovente não juntou aos autos dados que permitissem comprovar se houve aumento na concessão das cestas básicas no ano eleitoral, tampouco se ocorreu acréscimos no micro período eleitoral, o que, se comprovado, realçaria a gravidade da conduta”*. Vale dizer, o TRE/MG fiou-se no critério quantitativo para apoucar a gravidade dos fatos.



A orientação do Tribunal Superior Eleitoral, porém, é no sentido de que a gravidade deve ser aferida tanto por critérios quantitativos (magnitude da repercussão na competição) como também por critérios qualitativos (reprovabilidade da conduta). Nesse sentido, *“a mensuração dos reflexos eleitorais da conduta, não obstante deva continuar a ser ponderada pelo julgador, não constitui mais fator determinante para a ocorrência do abuso de poder, agora revelado, substancialmente, pelo desvalor do comportamento”*⁹.

Os eventos que os autos estampam, examinados sob o prisma de um necessário contexto amplo e inter-relacionado, apresentam, ao ver do parecer, aptidão para interferir na legitimidade do processo eleitoral.

A distribuição de quinhentas cestas básicas em Município em que 47,5 % da população possui rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo¹⁰ possui gravidade bastante, tendo em vista que permeia direitos básicos e essenciais, como a manutenção da vida por meio da alimentação e a dignidade da pessoa humana.

Em caso similar, o TSE reconheceu que a edição de Lei Municipal sem a especificação exata do programa social e não comprovação dos requisitos mínimos para sua implementação, fixados em decreto regulamentador em ano eleitoral revela gravidade bastante apta à cassação

9 Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060177905 - BRASÍLIA – DF - Acórdão de 09/02/2021 - Relator(a) Min. Luís Felipe Salomão – Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 44, Data 11/03/2021, Página 0

10 Dados extraídos do site do IBGE.



do registro ou do mandato e a declaração de inelegibilidade. esse sentido é o seguinte precedente:

ELEIÇÕES 2016. RECURSOS ESPECIAIS. AIJE. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CONDUTA VEDADA. ABUSO DE PODER POLÍTICO-ECONÔMICO. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA E INDISCRIMINADA DE AUXÍLIOS FINANCEIROS EM ANO ELEITORAL. PARCIAL PROVIMENTO NO TRIBUNAL LOCAL. (1) SENTENÇA QUE RECONHECEU APENAS PARTE DAS CONDUTAS VEDADAS IMPUTADAS NA EXORDIAL. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO INTEMPESTIVO PELOS INVESTIGADOS. INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS TEMPESTIVOS PELOS INVESTIGANTES. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DO CAPÍTULO ESPECÍFICO. COISA JULGADA PARCIAL. ACÓRDÃO AMPLIATIVO. RECONHECIMENTO DAS DEMAIS CONDUTAS E ABUSO DE PODER. (2) ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997 C/C ART. 22, XIV, DA LC Nº 64/1990. REPASSES NÃO ALBERGADOS NAS EXCEÇÕES LEGAIS. AUXÍLIOS DISTRIBUÍDOS COM BASE EM LEI MUNICIPAL GENÉRICA. INEXISTÊNCIA DE PROGRAMA SOCIAL. FATO INCONTROVERSO. “CHEQUE EM BRANCO” AO GESTOR. IMPOSSIBILIDADE. DECRETOS DE CALAMIDADE PÚBLICA E DE ESTADO DE EMERGÊNCIA QUE NÃO AUTORIZAM OS REPASSES EFETUADOS. AUSÊNCIA DE FORMALIDADES NA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS. AUSÊNCIA DA CONDIÇÃO DE PESSOA CARENTE EM PARTE DOS BENEFICIÁRIOS. GRAVIDADE DA CONDUTA. ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME, VERBETE SUMULAR Nº 24 DO TSE. CONFIRMAÇÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS PELO TRE. MULTA AOS RESPONSÁVEIS E BENEFICIÁRIOS. INELEGIBILIDADE. SANÇÃO PERSONALÍSSIMA. IMPOSIÇÃO AOS AGENTES PÚBLICOS QUE PRATICARAM O ILÍCITO.



CASSAÇÃO DE DIPLOMA. PREFEITO E VICE ELEITOS EM 2016. PERDA DE OBJETO. MANUTENÇÃO DO ARESTO REGIONAL. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE NÃO CONHECIDO. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CAUTELAR PREJUDICADA. PRELIMINARES

(...)

1.5 Todavia, malgrado o recurso eleitoral dos investigados seja intempestivo, os recursos subsequentes não foram contaminados pela pecha da extemporaneidade, tendo em vista que as partes adversárias (investigantes) também manejaram recurso eleitoral, o qual foi parcialmente provido para também condenar os investigados pela prática (a) da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei das Eleições e (b) do abuso do poder político com viés econômico, na parte referente à distribuição de bens, valores e benefícios, adicionando à condenação em primeiro grau (1) a pena de cassação dos diplomas dos candidatos beneficiados, (2) além da pena de multa no valor de R\$ 60.000, reprimenda que também foi aplicada ao então prefeito e à secretária municipal. O TRE/PB declarou, ainda, a (3) inelegibilidade do então prefeito e da agente municipal pelo prazo de 8 anos. Destarte, ante a nova sucumbência dos investigados, foram manejados, desta vez, tempestivos recursos, os quais permitem o conhecimento da controvérsia.

MÉRITO

2.1 Na origem, imputou-se aos investigados a prática de abuso de poder político entrelaçado com poder econômico consubstanciado na prática das condutas vedadas delineadas nos arts. 73, I, III, IV, V e §10 em desfavor do então prefeito e dos candidatos a prefeito e vice beneficiados (ulteriormente eleitos), bem como a candidato a vereador, além de secretários municipais.

2.2 Os investigantes argumentaram que os investigados praticaram as seguintes condutas configuradoras de abuso dos poderes político e econômico, de condutas vedadas a



agentes públicos e de captação ilícita de sufrágio: (a) contratação indiscriminada de servidores, sob argumento de excepcional interesse público, e nomeação de servidores comissionados; (b) **distribuição gratuita de bens, valores e benefícios para os municípios**; (c) distribuição de materiais de construção às vésperas do pleito de 2016; (d) cessão e utilização de bens, materiais e servidores públicos em benefício de candidatos da coligação adversária; e (e) oferta de combustível em troca de voto.

2.3 O Tribunal local desproveu o recurso eleitoral dos investigados, ao tempo em que deu parcial provimento ao recurso eleitoral dos investigantes para, adicionalmente à sentença, reconhecer a prática de abuso de poder derivada da conduta vedada versada no art. 73, § 10, da Lei das Eleições, qual seja, distribuição indevida de benefícios em ano eleitoral.

2.4 **No caso, tais concessões foram distribuídas indevidamente com base em (I) leis municipais genéricas, bem como com esteio (II) em decretos de calamidade pública e/ou de estado de emergência estaduais e municipais que não tinham como objeto a concessão irrestrita de benefícios que não guardam pertinência, nem por via oblíqua, com benefícios assistenciais.**

2.5 A jurisprudência do TSE consolidou-se no sentido de *“[...] ser necessária a lei específica que institua o programa social, além de sua execução orçamentária no ano anterior às eleições ano anterior às eleições [...]”* (AgR-REspE nº 1-72/PI, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16.11.2016, DJe de 2.12.2016).

2.6 No julgamento do REspEI nº 372-75/ES, rel. Min. Alexandre de Moraes, igualmente relativo ao pleito de 2016, esta Corte Superior, diante da *“[...] inexistência de autorização legal específica do programa social + Liberdade pelo Conhecimento – Geração de Emprego e Renda’ [...]”*, manteve a conclusão do acórdão regional acerca da violação ao art. art. 73, § 10, da Lei das Eleições e da configuração do abuso de poderes econômico e político e ratificou a compreensão de que a hipótese autorizadora



do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 somente se perfaz com autorização legislativa específica, não satisfazendo esse requisito a existência de dispositivo legal genérico previsto na Lei de Organização da Assistência Social.

2.7 As razões de decidir do predito julgado aplicam-se integralmente à presente hipótese, tendo em vista que o referido caso tratou de situação idêntica: lei municipal que constitui, conforme atestou o acórdão regional, “*mera cópia da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*”.

2.8 Ademais, ainda que se considerasse que as leis municipais objeto desta controvérsia tivessem por objeto programa social específico – o que não é o caso –, a lei municipal genérica expressamente estabelece que as despesas com doações aos munícipes se restringem às pessoas “*comprovadamente carentes*”, sendo indispensável o cumprimento de formalidades específicas, bem como a Lei Municipal nº 674/2014 estipula que as benesses custeadas pelo Poder Público tenham por destino famílias com “*renda familiar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo nacional*”, quando presentes, na localidade, fatos imprevisíveis ou fortuitos que configurem riscos, perdas e danos. Faz-se o registro porque, no caso, tais formalidades nem sequer foram cumpridas pela municipalidade.

2.9 O contexto probatório – que considerou depoimentos em relação aos demais elementos de provas constantes dos autos –, é insuscetível de alteração nesta seara extraordinária, tendo em vista o óbice do Enunciado nº 24 da Súmula do TSE. Precedentes.

2.10 A concessão irrestrita de benesses a diversos munícipes não guarda relação com enfrentamento de fome e sede, ainda que feita sob o alegado pálio assistencial. Compreender de forma diversa implicaria anuir com a ideia de ser lícito aos governantes utilizarem-se de normativos genéricos, com comandos abertos e/ou exemplificativos para se valerem de um verdadeiro “cheque em branco”, onde tudo vale, tudo pode – o que não se deve admitir.



2.11 A distribuição de benefícios realizada pelos investigados consubstancia-se em conduta revestida com notória finalidade eleitoreira, aferível não só a partir do (I) desrespeito à necessidade de criação lei específica – fato que, por si só, já se subsumiria à prática de conduta vedada –, mas, também, qualificada pelo (II) desvirtuamento das doações operadas em pretensa atenção à lei municipal genérica.

2.12 As preditas doações são aptas a deflagrar quadro de abuso de poder, mormente ao se considerar que as concessões impugnadas não se imbricam com ações de ordem eminentemente social, daí revelando a alta reprovabilidade da conduta (aspecto qualitativo), bem como sua aptidão em reverberar no equilíbrio da corrida eleitoral (aspecto quantitativo).

2.13 O impacto causado na normalidade e legitimidade do pleito indicam a quebra de isonomia entre os concorrentes que disputavam a chefia do Executivo em município em que 7.262 eleitores compareceram às urnas, de modo que os 103 beneficiários oficialmente identificados pela irregular política pública influenciaram diretamente no resultado das eleições, notadamente ao se considerar a diferença mínima de votos entre o primeiro e segundo colocados, qual seja, apenas 33 votos.

CONCLUSÃO

3.1 Em conclusão, (a) não se conhece do recurso especial na parte que tenciona o afastamento da condenação derivada da prática das condutas versadas no art. 73, I e III, da Lei das Eleições, ante a formação, no ponto, de coisa julgada parcial; (b) nega-se provimento aos recursos especiais, quanto aos demais pontos; e (c) com relação à Ação Cautelar nº 0600454–24.2020.6.00.0000, conclui-se pela sua prejudicialidade, ante a perda de objeto.¹¹

11 Ação Cautelar nº 060045424, Acórdão, Relator(a) Min. Raul Araújo Filho, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 56, Data 31/03/2023.



PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

AREspE nº 0600625-71.2020.6.15.0029

Logo, a distribuição de cestas básicas, em ano eleitoral, sem autorização legislativa específica e sem o cumprimento dos requisitos exigidos, revela gravidade bastante para caracterizar abuso de poder político e econômico, atraindo a incidência da sanção de cassação do diploma dos candidatos eleitos e a declaração de inelegibilidade por oito anos, a contar do pleito.

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL** manifesta-se pelo não conhecimento do agravo em recurso especial interposto por Anna Lorena de Farias Leite Nóbrega e por Celecileno Alves Bispo e pelo provimento do recurso especial dos investigantes.

Brasília, 22 de dezembro de 2023.

Alexandre Espinosa Bravo Barbosa
Vice-Procurador-Geral Eleitoral

19/19



Este documento foi gerado pelo usuário 727.***.***-34 em 15/01/2024 17:47:02

Número do documento: 23122217252186900000158655819

<https://pje.tse.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23122217252186900000158655819>

Assinado eletronicamente por: ALEXANDRE ESPINOSA BRAVO BARBOSA - 22/12/2023 17:25:12

Num. 159986066 - Pág. 19

Documento assinado via Token digitalmente por ALEXANDRE ESPINOSA BRAVO BARBOSA, em 22/12/2023 17:24. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 190c62f3.f59aa8e0.29d9f244.d32ba1a5