



Número: **0600791-07.2020.6.15.0061**

Classe: **RECURSO ELEITORAL**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba**

Órgão julgador: **GABJ04 - Gabinete Juiz de Direito 2**

Última distribuição : **29/08/2022**

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

Assuntos: **Conduta Vedada ao Agente Público, Cargo - Prefeito, Abuso - De Poder Econômico, Abuso - De Poder Político/Autoridade**

Segredo de Justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Advogados
CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA (RECORRENTE)	
	WALTER DE AGRA JUNIOR (ADVOGADO) LUIZ FILIPE FERNANDES CARNEIRO DA CUNHA (ADVOGADO) VANINA CARNEIRO DA CUNHA MODESTO COUTINHO (ADVOGADO) JACKELINE CARTAXO GALINDO (ADVOGADO) FABIOLA MARQUES MONTEIRO (ADVOGADO) JOAO SOUZA DA SILVA JUNIOR (ADVOGADO)
LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO (RECORRENTE)	
	MANOLYS MARCELINO PASSERAT DE SILANS (ADVOGADO) FRANCISCO ASSIS FIDELIS DE OLIVEIRA FILHO (ADVOGADO)
COLIGAÇÃO BAYEUX UNIDA CONTRA A CORRUPÇÃO (DEM / PV / PSL / PSC / PMB) (RECORRIDA)	
	FREDERICH DINIZ TOME DE LIMA (ADVOGADO)

Outros participantes	
Procurador Regional Eleitoral PB (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
15976536	27/03/2023 10:52	Parecer da Procuradoria	Parecer da Procuradoria



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NA PARAÍBA

Processo nº **0600791-07.2020.6.15.0061**

Manifestação nº **796/2023/MPF/ASPS/PRE**

Classe: **12063 - Conduta Vedada ao Agente Público e Abuso do Poder Econômico**

Relator: **Juiz FÁBIO LEANDRO DE ALENCAR CUNHA**

Recorrentes: **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO E CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA**

Recorridos: **COLIGAÇÃO "BAYEUX UNIDA CONTRA CORRUPÇÃO"**

Eminente Relator,

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, no uso de suas atribuições, pela Procuradora Regional Eleitoral que esta subscreve, vem apresentar **MANIFESTAÇÃO** nos autos, consoante se expõe a seguir.

I. RELATÓRIO.

Trata-se de dois recursos eleitorais interpostos por **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO** e **CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA** em face de sentença prolatada pelo Juízo da 61ª Zona Eleitoral - Bayeux/PB que julgou

Página 1 de 47



procedente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE proposta em desfavor **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO, CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA** e de **BRUNO WANDERLEY RAMOS MONTEIRO**, condenando apenas os dois primeiros (os recorrentes) às sanções de cassação dos seus diplomas, aplicação de multa (no montante de R\$ 10.000,00 - dez mil reais), assim como declarando-os inelegíveis pelo prazo de 8 (oito) anos, a contar da data das eleições de 2020.

Na origem, a **COLIGAÇÃO "BAYEUX UNIDA CONTRA CORRUPÇÃO"** ajuizou Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE em face dos investigados supracitados, alegando abuso de poder político e econômico, a prática de condutas vedadas, de atos de improbidade administrativa e utilização de Caixa 2.

A exordial aponta, em síntese, que teria havido uso da máquina pública municipal, e que teriam sido praticadas condutas vedadas, em materialização do abuso de poder político e econômico, consistentes em:

- a) uso de programas sociais em benefícios dos investigados, destacando-se a distribuição de cestas básicas superfaturadas e utilizadas com finalidade eleitoral, tendo como subterfúgio a pandemia causada pelo coronavírus;
- b) utilização da secretaria da saúde para prática de ilícitos eleitorais, consubstanciada na promoção de mutirões de consultas, exames e cirurgias de forma desenfreada, com fins de captação de votos e apoio fundamental do então secretário da pasta, o investigado **BRUNO WANDERLEY RAMOS MONTEIRO**;
- c) aquisição de 19 mil testes rápidos para a Covid 19 *"arrebanhando 'pacientes' para serem 'TESTADOS' durante o período eleitoral, configurando mais uma vez, o abuso do uso da máquina pública para captação ilícita de sufrágio."*
- d) Contratação de empresa para montagem de hospitais de campanha contra o Covid 19, por meio de contrato superfaturado;
- e) contratação irregular de servidores em plena campanha eleitoral, alcançando um aumento no patamar de R\$ 416.717,10 (quatrocentos e dezesseis mil setecentos e dezessete reais e dez centavos) e onerando em 15,02% (quinze vírgula dois por cento) a folha de pagamento, além da admissão de vários servidores na prefeitura em período vedado e com intuito eleitoreiro, sendo mais de duzentas na posse da investigada;
- f) utilização de bens e servidores públicos em prol da campanha dos investigados;
- g) emprego de recursos públicos na campanha eleitoral.



Os investigados foram citados e apresentaram suas contestações conforme Ids 15813621, 15813626 e 15813628.

Em seguida, superadas as demais fases processuais, sobreveio sentença (Id 15813737) que julgou procedente, em parte, a demanda entendendo configurada a prática de conduta vedada e abuso dos poderes político e econômico por parte dos investigados **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO** e **CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA**, com fundamento apenas na distribuição de bens com fins eleitoreiros e na nomeação de servidores no período vedado pela legislação eleitoral.

Contra a referida decisão, os recorrentes interpuseram recurso eleitoral. **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO**, aduziu em sua peça recursal (Id 15813742):

- i) que a sentença tem alto grau de subjetivismo e se afastou da realidade social, econômica, história e política vivenciada por milhões de brasileiros, em especial por pessoas carentes do Município de Bayeux/PB;
- ii) que quanto à distribuição de cestas básicas, não houve intenção de manipular os eleitores e que o programa assistencial estabelecia rígidos critérios objetivos para a escolha dos beneficiários (os quais estão identificados nos autos), conforme restou demonstrado nos depoimentos testemunhais. Além disso destacou que o programa era preexistente à gestão da primeira investigada.
- iii) alegou que a gestora sequer participava da distribuição das cestas básicas e que o simples fato de a entrega das cestas básicas ter sido efetuada em período eleitoral não comprova nenhuma finalidade eleitoreira;
- iv) que consta dos autos legislação municipal prevendo o programa assistencial, Portaria 58/2020, do Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social e que à época vigorava os efeitos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 6.357 – DF e da Emenda Constitucional 106/2020, concluindo que "*restou demonstrado que a distribuição de cestas básicas gratuitas à população carente do município de Bayeux encontra amparo legal.*"
- v) no que concerne à nomeação de servidores, argumentou que nem o promotor eleitoral e nem o magistrado zonal apontaram quem são os servidores nomeados em período vedado, os cargos assumidos ou as funções

desempenhadas, sequer se podendo afirmar que os servidores nomeados são eleitores de Bayeux/PB;

vi) que o antecessor da investigada, ora recorrente **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO**, exonerou todos os servidores comissionados do município, fato que exigiu a contratação de novos servidores;

vii) que não restou configurados a conduta vedada, o abuso do poder político ou econômico, assim como os fatos sob apuração não são dotados de gravidade.

Por sua vez, **CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA** interpôs recurso eleitoral (Id 15813744) pugnando, preliminarmente, pela nulidade da sentença, em virtude da ausência de fundamentação. Segundo o recorrente, a decisão não enfrentou todos os argumentos deduzidos no processo e, por conseguinte, violou o disposto no art. 93, IX, da Constituição Federal, bem como no art. 489, § 1º, II, III, IV, do Código de Processo Civil. Ademais, destacou que a sentença prolatada na origem é baseada em análises pessoais do julgador, além de tratar-se de decisão genérica e abstrata.

No mérito, aduziu:

i) quanto à distribuição de cestas básicas, que havia programa social autorizado por lei e em execução orçamentária no exercício anterior ao pleito e que a referida distribuição não se iniciou no ano de 2020, tampouco se encerrou com o fim da disputa eleitoral;

ii) que fora juntada aos autos legislação municipal, resoluções e portarias que justificam a concessão dos benefícios a pessoas carentes do Município de Bayeux/PB;

iii) que o programa social é realizado sem distinção de filiação partidária, ou seja, a todas as pessoas que fazem jus ao benefício;

iv) que Bayeux encontra-se localizado na região metropolitana de João Pessoa, tratando-se de Município com baixo Índice de Desenvolvimento Humano e que, a *"necessidade de implementação plena do programa social de disponibilização de cestas básicas se impôs ainda mais diante dos efeitos econômicos nocivos oriundos da pandemia do COVID-19, que causou não só sérios transtornos humanitários e sanitários, mas também eliminou diversos postos de trabalho e aumentou a quantidade de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza."*

v) que o Município de Bayeux/PB encontrava-se em estado de emergência e de calamidade pública em razão da pandemia do COVID – 19.

Página 4 de 47



vi) que a pandemia e a demanda reprimida por cirurgias e exames justificaram os mutirões e as demais ações desenvolvidas no âmbito da saúde;

vii) que inexistiu utilização de bens e servidores públicos para a campanha eleitoral dos recorrentes;

viii) que não há nos autos comprovação de prática de condutas vedadas, tampouco caracterização de abuso do poder político ou econômico.

Apresentadas contrarrazões (Id 15813749), os autos vieram conclusos a esta PRE.

É o relatório do necessário.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Os recursos são tempestivos - pois a sentença foi publicada no Diário da Justiça de 16/08/2022 (Ano 2022 - n. 146) e os apelos foram interpostos em 18/08/2022 (Id. 15813742) e em 19/08/2022 (Id 15813744), ambos ainda no prazo previsto no art. 258 do Código Eleitoral - e as representações processuais são regulares.

II.1. DA PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO.

Preliminar arguida pelo investigado **CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA** que pugna pela nulidade da sentença, em virtude da ausência de fundamentação. Segundo o recorrente, a decisão não enfrentou todos os argumentos deduzidos no processo e, por conseguinte, violou o disposto no art. 93, IX, da Constituição Federal, bem como no art. 489, § 1º, II, III, IV, do Código de Processo Civil. Ademais, destacou que a sentença prolatada na origem é baseada em análises pessoais do julgador, além de tratar-se de decisão genérica e abstrata.

As disposições do art. 93, IX, da Constituição Federal, bem como do art. 489, § 1º, II, III, IV, do Código de Processo Civil, foram elaboradas pelo legislador com o intuito de impedir que o órgão judiciário produza decisões ignorando os argumentos apresentados

Página 5 de 47



pelas partes e até mesmo o entendimento jurisprudencial predominante sobre a questão em litígio.

Nesse contexto, a norma do art. 489, § 1º, II, III, IV, do Código de Processo Civil, estabelece as seguintes premissas:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

(...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Compulsando a sentença, há trechos da decisão em que o magistrado externou posicionamentos pessoais, senão vejamos:

"No Brasil o uso paternalista e clientelista do Estado em favor de certas candidaturas é corrente, inclusive a prefeita investigada pertence ao PDT, que aqui na Paraíba tem o último dos deputados clientelistas, que faz política deplorável em uma República, contribuindo para o aumento da pobreza. Certos programas sociais não passam de 'bolsa-voto'. Deviam ter programas de geração de renda com esses recursos, pois 'o melhor programa social é dar um emprego'"

(...)

A máquina estatal é utilizada de forma velada em todas as eleições, no Brasil, e a prova disso é que 90% dos candidatos à reeleição são

Página 6 de 47



reconduzidos, FHC foi reeleito, Lula foi reeleito, Dilma foi reeleita. Na última eleição para o cargo de Governador no Nordeste oito foram reeleitos.

A famigerada reeleição é um mal , são reeleitos não por que são bons governantes, mas porque usam e abusam da máquina de forma velada, usam dos recursos públicos para alavancar suas campanhas, Se se afastassem dos cargos metade não continuaria no poder.

(...)

A prefeita assumiu em 20 de agosto de 2020 e se candidatou à reeleição. Ora, o trabalho desenvolvido por ela foi somente fazer política com a máquina administrativa. O marido dela foi candidato a prefeito nas eleições de 2012, obteve apenas 1.635 (mil seiscentos e trinta e cinco votos), mais agora ela, com a máquina na mão, obteve mais de 20000 (vinte mil votos)".

Contudo, esse pensamento pessoal do magistrado não foi o que baseou a sentença, tendo sido trazidos elementos probatórios do feito que formaram o seu convencimento, senão vejamos:

"Como veremos abaixo não havia programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, pois a defesa junta lei de 2013, mais precisamente no Programa Bayeux dormindo sem fome.

As testemunhas ouvidas vaticinam que houve o aumento de distribuição de cestas básicas, mais precisamente 6.500 (seis mil e quinhentas cestas) no ano eleitoral, que corresponde ao valor de R\$ 434.850,00 (quatrocentos e trinta e quatro mil oitocentos e cinquenta reais), procurando os infratores da lei sempre alegar que as cestas foram distribuídas no período eleitoral em razão da covid-19, esquecendo que essas pessoas vulneráveis recebiam auxílio do governo federal de R\$600,00 (seiscentos reais), além do bolsa-família. Esse auxílio do governo Federal era para alimentação, portanto, a distribuição de cestas básicas em período vedado tinha cunho eleitoral, inclusive não havia critério objetivos para a distribuição, pois na audiência realizada por videoconferência o promotor cita assessor do Vereador Cabo Rubem que recebeu cesta básica, mesmo tendo vencimentos no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais).

(...)

Há nos autos provas robustas de que a máquina pública foi usada em favor da reeleição da prefeita, inclusive com atos de abuso de poder político traduzido nas condutas vedadas em em ações para beneficiar a então candidata à reeleição.

(...)



A prefeita candidata à reeleição tomou posse em agosto de 2020, em eleição indireta realizada pelo Poder Legislativo, e a máquina administrativa foi utilizada abertamente, inclusive o Promotor de Justiça recomendou a gestão nova que não podia nomear servidores no período eleitoral, há, portanto, provas robustas de que as nomeações e os serviços eram prestados em favor da reeleição da candidata.

Assim, entendo que HOUVE PRÁTICA DE ILÍCITO ELEITORAL e de conduta vedada, abuso de poder político, pois as ações sociais e distribuição de bens tinham cunho eleitoral. Tudo isso se extrai dos documentos juntados aos autos pelo MP, das testemunhas ouvidas, onde se verifica condutas vedadas, na distribuição de cestas básicas e nomeação de servidores públicos em período vedado. A nomeação de servidores no período vedado, Art. 73, V. da Lei Eleitoral ocorreu mesmo após o representante do MP recomendar que a conduta era ilícita. Conforme aponta a inicial, no documento que se juntou aos autos, informações colhidas no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, houve aumento na folha de pagamento no percentual de 15,02 % (quinze vírgula zero dois por cento), que corresponde ao valor mensal de R\$ 416,717 (quatrocentos e dezesseis mil e dezessete centavos), inchando a folha de pagamento do Município no período vedado com fim exclusivo de obter dividendos eleitorais, caracterizando assim, abuso do poder político por parte da candidata à reeleição e o que é pior, após o pleito os servidores nomeados foram exonerados, conforme cópia do Diário Oficial do Município juntado no id 90803891, pelo representante do Ministério Público. A nomeação de servidores nos três meses que antecedem o pleito desequilibra as eleições e aniquila a vontade do eleitor, favorecendo exclusivamente a candidata que praticou o ato. Sabe-se que no Brasil é comum comprar voto com promessa de emprego e que os cargos em comissão e de livre nomeação pelos agentes públicos são os braços e pernas da corrupção, uma vez que se nomeiam afilhados e correligionários em troca de votos. E estes, os nomeados, se transformam em cabos eleitorais multiplicadores de votos. Foram nomeados mais de trezentos funcionários no período vedado, justificando as nomeações no estado de calamidade pública e necessidade devido a PANDEMIA, mas as nomeações não foram exclusivamente para a tender as necessidades inadiáveis da saúde, mas com fim eleitoral. A nomeação de servidores em período vedado é forma de abuso de poder político que desequilibra o pleito e a normalidade das eleições, não tendo sustentáculo o argumento que houve nomeações devido a pandemia. A folha de pagamento foi avolumada com fim exclusivo de ganhar o pleito. A prefeita assumiu em 20 de agosto de 2020 e se candidatou à reeleição. Ora, o trabalho desenvolvido por ela foi somente fazer política com a máquina administrativa. O marido dela foi candidato a prefeito nas eleições de 2012, obteve apenas 1.635 (mil seiscentos e trinta e cinco votos), mais agora ela, com a máquina na mão, obteve mais de 20000 (vinte mil votos) No presente caso, portanto, há provas robustas do abuso do poder político e prática de condutas vedadas



no período eleitoral"

Saliente-se que, fundamentação concisa não é o mesmo que ausência de fundamentação. Nesse sentido, dispõe o Enunciado nº 10 Escola de Aperfeiçoamento de Magistrados.

- *Enunciado nº 10: “A fundamentação sucinta não se confunde com a ausência de fundamentação e não acarreta a nulidade da decisão se forem enfrentadas todas as questões cuja resolução, em tese, influencie a decisão da causa”.*

Dessa forma, entende esta PRE que a decisão proferida na origem, ainda que suscita, possui fundamentação, não merecendo prosperar a preliminar.

II.2. MÉRITO

Quanto ao exame do mérito da presente demanda, cumpre rememorar que a sentença proferida na origem condenou os recorrentes com fundamento em dois pontos: (i) distribuição de bens (cestas básicas), em razão de seu caráter eleitoral e (ii) na nomeação de servidores no período vedado pela legislação eleitoral. Os demais ilícitos descritos na exordial não serão analisados, inclusive em atenção ao princípio da *reformatio in pejus*.

Objetivando uma melhor compreensão, as condutas consideradas irregulares serão exploradas em tópicos distintos, a seguir apresentados:

a) Da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública.

De acordo com os recorrentes, como visto, a distribuição de cestas básicas não ocorreu com o intuito de manipular os eleitores, e o programa assistencial estabelecia rígidos critérios objetivos para a escolha dos beneficiários (os quais estão identificados nos autos), conforme restou demonstrado nos depoimentos testemunhais. Além disso, destacaram que o programa era preexistente à gestão da primeira investigada.

Página 9 de 47



Acrescentaram que a gestora sequer participava da distribuição das cestas básicas e que o simples fato de a entrega das cestas básicas ter sido efetuada em período eleitoral não comprova nenhuma finalidade eleitoreira, tendo em vista que eram concedidas indistintamente, ou seja, a todas as pessoas que fazem jus ao benefício. Justificaram a distribuição na legislação municipal, que previa o programa assistencial, assim como nas resoluções e portarias que à época vigoravam.

Por fim, alegaram que Bayeux encontra-se localizado na região metropolitana de João Pessoa, tratando-se de Município com baixo Índice de Desenvolvimento Humano e que a *"necessidade de implementação plena do programa social de disponibilização de cestas básicas se impôs ainda mais diante dos efeitos econômicos nocivos oriundos da pandemia do COVID-19, que causou não só sérios transtornos humanitários e sanitários, mas também eliminou diversos postos de trabalho e aumentou a quantidade de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza."*, além de que o Município de Bayeux/PB encontrava-se em estado de emergência e de calamidade pública em razão da pandemia do COVID – 19.

Lado outro, a recorrida, em sede de contrarrazões aduziu, no ponto, que **"6.500 (SEIS MIL E QUINHENTAS) CESTAS BÁSICAS foram compradas pela Prefeitura Municipal de Bayeux/PB por valores supostamente superfaturados, distribuídas indiscriminadamente e utilizadas para fins eleitoreiros em benefício da candidatura dos recorrentes."**, incidindo a conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Importante consignar que a investigante fundamentou sua tese com supedâneo em dois vídeos acostados aos autos que hipoteticamente comprovam a distribuição de cestas básicas em Bayeux (Ids 15813606 e 15813607).

Pois bem. A norma do **art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97** veda a distribuição graciosa de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, durante o ano de realização das eleições, salvo nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou de programa social autorizado em lei e em execução orçamentária no exercício anterior.

Eis a redação do dispositivo normativo:

Página 10 de 47



§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Depreende-se da leitura da citada norma que a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral somente é admitida quando presente ao menos uma das seguintes hipóteses: (i) calamidade pública, (ii) estado de emergência ou (iii) existência de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Ressalte-se, oportunamente, que a configuração de ilícitos descritos no **art. 73 da Lei nº 9.504/97** depende apenas da mera prática dos atos proscritos pelo dispositivo legal, dispensando-se, em princípio, a aferição do elemento subjetivo, que, por força legal, deve ser presumido, afinal conduta vedada sempre tende a afetar a igualdade de oportunidades entre os *players* da disputa eleitoral.

Nesse sentido, leciona a doutrina de Rodrigo López Zilio:

*O § 10 do art. 73 da LE foi acrescentado pela Lei nº 11.300/2006 e apresenta cerca vinculação com a cláusula prevista no inciso IV do mesmo artigo 73 da LE, conquanto algumas distinções: no inciso IV, veda-se o uso promocional (em favor de candidato, partido político ou coligação da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; no § 10, proíbe-se a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública. **Em síntese, a norma do inciso IV é de caráter específico em relação ao § 10 do art. 73 da LE, já que exige o uso promocional da conduta vinculado em favor de candidato, partido ou coligação, ao passo que o novo dispositivo não exige esse elemento. Para a incidência do § 10 do art. 73 da LE: i) prescinde-se do uso promocional da distribuição gratuita dos bens (basta a distribuição em si); ii) a distribuição gratuita vedada é de qualquer bem (e não apenas dos de caráter social ou assistencial); iii) é vedada também a distribuição gratuita de qualquer valor ou benefício por parte da Administração Pública [...]** (ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020) (grifos acrescentados).*

Página 11 de 47



A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral não se afasta dessa conclusão, sedimentando o seguinte: "*para a configuração da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 não é preciso demonstrar o caráter eleitoral ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito*" (TSE - AgR-REspe nº 9979065-51/SC, rel. Min. Aldir Passarinho Guimarães Passarinho Júnior, DJe de 05/05/2011).

Lado outro, malgrado o dispositivo não estabeleça alcance da vedação legal, se atinge a Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, José Jairo Gomes consigna que a restrição somente incide na circunscrição da eleição, pois uma interpretação contrária engessaria a atuação estatal a cada dois anos:

Não há clareza no texto legal quanto ao alcance da vedação. A proibição de distribuição atinge simultaneamente a Administração Pública federal, estadual e municipal, ou somente a da circunscrição do pleito? Ao que parece, a restrição só incide na circunscrição do pleito. Não fosse assim, de dois em dois anos as ações estatais concernentes à assistência social, em todo o País, ficariam parcialmente paralisadas durante todo o ano eleitoral, o que não é razoável. Não se olvide que a distribuição de bens e benefícios não poderá ser usada politicamente, em prol de candidatos, partidos ou coligações, sob pena de incidir o artigo 73, IV, da Lei Eleitoral. (GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020).

Não se pode perder de vista, contudo, que é possível reconhecer a ilicitude de distribuição de bens, valores ou benefícios, ainda que não seja realizada na circunscrição do pleito, quando demonstrada alguma finalidade eleitoral ou existir objetivo de beneficiar um determinado candidato, partido político ou coligação, violando a igualdade entre os atores da disputa eleitoral, como aduz Rodrigo López Zilio:

[...] Daí que, v.g., o fato de um determinado ente público municipal proceder a uma distribuição gratuita de bens em ano de eleição geral - embora configure um fato subsumido formalmente à tipificação do § 10 do art. 73 da LE - nem sempre tem aptidão para se configurar como uma conduta vedada que afete a isonomia ente os candidatos que concorrem naquela determinada eleição. Vale dizer, esse fato, de per si, não tem força para uma violação material da norma proibitiva, o que não justifica, então, o reconhecimento de sua ilicitude - ressalvado se, de alguma forma, for



direcionado para alguma finalidade eleitoral ou tiver o objetivo, ainda que implícito, de beneficiar candidato, partido ou coligação.

(ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020).

Em linhas gerais, as condutas vedadas revelam uma preocupação do legislador em proibir condutas ou práticas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, densificando os princípios fundamentais dispostos no **art. 37, caput, da CF/88**.

No caso em tela, analisando o caderno probatório produzido nestes autos, as provas coligidas ao feito apontam a concessão de benefícios a pessoas do Município de Bayeux/PB, consistente na distribuição cestas básicas, de forma gratuita, aos moradores do referido Município.

Na espécie, os recorrentes admitem a distribuição de cestas básicas, entretanto esclarecem que a política pública já vinha sendo executada pelo município em anos anteriores, com base na Lei Ordinária nº 1.309/2013 (revogada pela Lei 1.508/2018). Além disso, aduzem que houve um incremento na distribuição do benefício em virtude da pandemia causada pelo Covid 19, não havendo, portanto, ofensa à norma do **art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/97**.

Argumentam, outrossim, que a distribuição de cestas básicas, diretamente à população mais carente de Bayeux/PB, foi amparada em programa social autorizado em lei e já em execução no exercício anterior. Ademais, a parte recorrente alegou que havia decreto atestando situação de calamidade no município de Bayeux/PB, decorrente da pandemia do Coronavírus, precisamente o Decreto Municipal 17/2020.

Nesse sentido, foi o depoimento da testemunha **Jesiele Firmino de Lima**, arrolada pela investigada **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO**:

*"Que exercia o cargo de coordenadora geral da secretaria de trabalho e ação social a partir do final de agosto de 2020; **Que existia critério na concessão de cestas básicas**; **Que o cidadão tinha que responder as condicionalidades da entrega da cesta básica**; **Que os critérios eram aferidos por meio de cadastro**; **Que tanto o cidadão pode procurar o***

Página 13 de 47



*serviço ou a assistente social pode ir ao território; Que é concedida a cesta básica realmente a quem precisa; **Que existia previsão orçamentária e veio recurso ao combate do corona vírus; Que veio recurso destinado à concessão de cestas básicas; Que as entregas das cestas continuam até hoje, trata-se de um benefício continuado; Que a prefeita nunca participou da distribuição das cestas básicas; Que antes da gestão da prefeita Luciene já havia a distribuição de cestas básicas; Que com a pandemia a situação de vulnerabilidade das famílias se agravou; Que os critérios para concessão do benefício são os documentos pessoais, residir na cidade e ter uma per capita de meio salário mínimo em cada família; Que esses documentos são entregues no ato do cadastro e na entrega da cesta básica vai um relatório do assistente social com o recibo da pessoa que está recebendo (o beneficiário); Que no serviço de benefício eventual tem toda essa documentação arquivada; Que esse ano nós tivemos a concessão de mais de 500 cestas básicas, mas estamos aguardando mais cestas básicas; Que não sei dizer quantas cestas foram concedidas ano passado; Que Da Luz era secretária de trabalho e ação social; Que se o marido da secretária recebeu um benefício, ele fez um cadastro e se ele omitiu informação ele tem que responder; **Que a assistente social faz o cadastro mediante o que o cidadão entrega; Que a secretária não tem como saber quem fez o cadastro ou não; Que a entrega de cestas básicas não está no mesmo ritmo do período de pré-campanha pois naquela época recebemos um recurso para o enfrentamento da covid e atualmente estamos em processo licitatório; Que existem 20 mil famílias no cadastro único; Que estamos aguardando as cestas chegarem no município.*****

Neste momento, importante esclarecer que na presente ação fora realizada uma audiência e que este **Parquet Eleitoral** teve acesso a tal ato processual mediante contato com o cartório da 61ª Zona Eleitoral - Bayeux, que nos forneceu o link de acesso ao PJE Mídias chave: <https://midias.pje.jus.br/midias/web/site/login/?chave=D5066CD3Rcn2HGLr4mK5>.

Já a testemunha, também da investigada **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO, Zades Lira Ribeiro Filho**, aduziu em seu depoimento, no que concerne ao ponto:

"...Que mesmo essas cestas básicas relacionadas à Covid 19 respeitava todo o trâmite necessário; Que a prefeita nunca participou da distribuição dessas cestas básicas... Que a distribuição de cestas básicas seguiu todos os critérios e o trâmite exigido pela legislação de regência..."

Com efeito, é dado constatar que o **Decreto nº 17/2020**, que estabeleceu as medidas urgentes para enfrentamento da crise mundial de saúde pública decorrente do novo coronavírus (Sars-CoV-2), não autorizou a entrega de valores ou benefícios a pessoas físicas, não se podendo justificar a distribuição de cestas básicas no referido Decreto Municipal. Ademais, não basta a existência de decreto reconhecendo a excepcionalidade de determinada situação que exija intervenção da Administração Pública, sendo necessário demonstrar por quais motivos a concessão de vantagens e/ou benefícios se faz imprescindível no ano eleitoral, o que não foi demonstrado no caso destes autos.

Fixado tal ponto, a questão controvertida consiste em analisar se restou comprovada a prática de conduta vedada e/ou abuso de poder político com viés econômico no ano de 2020, através da distribuição de cestas básicas pelo Poder Executivo Municipal, com fundamento na legislação de assistência social do Município.

Dessa maneira, a análise perpassa pela investigação sobre a natureza das leis/decretos que autorizaram a distribuição de bens no âmbito do Município de Bayeux/PB, de modo a esclarecer se as referidas normas instituem (ou não) programa social e, após, verificar se a distribuição dos bens arrima-se em algum estado calamitoso ou emergencial que a justifique, e, na sequência, se houve a ocorrência dos ilícitos eleitorais supracitados.

No ponto, destaque-se que os recorrentes afirmam que a distribuição gratuita de bens (cestas básicas) patrocinada pela administração pública municipal foi embasada na Lei Municipal 1.508/2018 (Id 15813676 e 15813677).

In casu, observa-se que a **Lei Municipal 1.508/2018** (Id. 15813676, pag.12-13) fixa as seguintes regras para a concessão de benefícios às pessoas carentes.

(...)

Art. 2º - O Chefe do Poder Executivo Municipal fica autorizado a realizar despesas com destinação de recursos especificamente destinados a finalidade desta Lei, para atender àquelas pessoas físicas que se enquadram no § 2º do art. 1º desta Lei, especificamente a:

a) *Pagamento a contas de água e luz, quando o não pagamento causar*

Página 15 de 47



risco à sobrevivência;

b) Custeio dos gastos para expedição de documentação pessoal, como 2ª via de documento, fotografia, fotocópia, desde que não disponibilizados por sistemas oficiais de facilitadores de documentação;

c) Aquisição de material de construção, elétricos e hidráulicos, para evitar ou diminuir riscos e danos e oferecer segurança para a família e sua vizinhança, promovendo pequenos reparos na moradia;

d) Aquisição de gêneros alimentícios, por período máximo de 06 meses;

e) Aquisição de colchões, redes, agasalhos e vestuários;

f) Aquisição de materiais para alojamento, moradias provisórias e prestações para aluguel temporário, por um prazo de 01 (um) ano;

g) Aquisição de materiais de limpeza e desinfecção na ocorrência de calamidades;

h) Benefício Natalidade;

i) Benefício funeral;

j) Aquisição dos alimentos específicos para atendimento nos períodos Semana Santa e/ou Natal;

Art 3º - Os benefícios previstos nesta Lei poderão ser concedidos na forma de prestação de serviços ou pecúnia, devendo esta ser suficiente para cobrir o custeio de despesas equivalentes;

§ 1º Os beneficiários deverão ser previamente cadastrados na Secretaria Municipal de Assistência Social, devendo constar no cadastro a composição familiar como dependentes, o nome completo, a data de nascimento, estado civil, profissão, número de documento identificador, endereço, além de outros dados que sejam indispensáveis a perfeita identificação do beneficiário.

§ 2º No ato do cadastramento o beneficiário deverá assinar termo declarando preencher as condições da presente Lei, sob pena de ser punido civil e penalmente.

§ 3º O beneficiário será acompanhado pelas (os) técnicas (os) do Centro de Referência Social/CRAS até a situação de vulnerabilidade prevista nesta Lei ser superada e informada ao setor de atendimento aos beneficiários, a fim de que nele conste informação de que não mais tem direito aos benefícios eventuais previstos nesta Lei, sob pena de ser punido civil e penalmente.

§4º O benefício poderá ser concedido através do representante legal devidamente constituído através de procuração com poderes especiais e específicos, através de procuração pública.

(...)

Art 11º - Todos os benefícios de que trata esta Lei serão fornecidos



mediante disponibilidade Financeira Orçamentária do Município.

A mera leitura do conteúdo transcrito já demonstra que o diploma normativo não institui programa social específico, mas sim fixa critérios genéricos de autorização para a concessão de doações e ajudas a pessoas carentes, com caráter eminentemente eventual.

Com efeito, 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.

Ademais, não há nos autos Decreto Regulamentador estabelecendo requisitos para a concessão de benesses. Como afirmado no depoimento da testemunha **Jesiele Firmino de Lima**, para a entrega do benefício somente era necessária a apresentação de documentos pessoais, residir na cidade e ter uma per capita de meio salário mínimo em cada família.

Nesse contexto, embora os recorrentes tenham anexado ao feito cadastros de pessoas que recebiam as cestas básicas (inclusive alegando que as mesmas encontravam-se em situação de vulnerabilidade social) a distribuição indiscriminada de cestas básicas (conforme assumido pelos recorrentes) baseado em uma Lei que **não** instituiu qualquer programa específico e diante da inexistência de Decreto Regulamentador, não pode ser considerada lícita.

Para Rodrigo López Zilio, programa social é aquele desenvolvido no âmbito da Administração Pública, com cronograma específico e critérios objetivos, dirigido a pessoas hipossuficientes ou em vulnerabilidade social e que tenha em vista o bem-estar da sociedade, seja por meio de medidas de inclusão ou de transferência de renda:

[...] Programa social é o desenvolvido pela atividade governamental, com cronograma específico e critérios objetivos, dirigido a pessoas hipossuficientes ou em vulnerabilidade social e que tem em vista o bem-



estar

da coletividade, através do incentivo de medidas de inclusão social, seja por meio de distribuição ou transferência de renda. [...]

(ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020) (grifos acrescentados).

Nessa linha intelectual, aliás, já consignou o Tribunal Superior Eleitoral: "*não basta a existência de programa genérico a legitimar a atuação do agente público, exigindo-se, ao contrário, a específica previsão legal quanto às características do programa, sob pena de tornar inócua a vedação legal*" (TSE - RO nº 1496-55/AL, rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 24/02/2012).

Consigne-se que a distribuição de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral, pela Administração Pública, deve observar os critérios da lei instituidora do programa social utilizado, permitindo que se identifique se os objetivos de bem-estar social foram cumpridos, sob pena de configuração da conduta vedada prevista no **art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97**:

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. AIJE. PREFEITO E VICEPREFEITO. CONDUTA VEDADA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 275, II, DO CE POR OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. ART. 73, V, DA LEI Nº 9.504/1997. RENOVAÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS EM PERÍODO VEDADO. EXISTÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO HOMOLOGADO. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS. DESTINATÁRIOS NÃO IDENTIFICADOS. CONFIGURAÇÃO DAS CONDUTAS VEDADAS. GRAVIDADE. FUNDAMENTOS NÃO REFUTADOS. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO Nº 26 DA SÚMULA DO TSE. ABUSO DO PODER POLÍTICO. REEXAME. ENUNCIADO SUMULAR Nº 24 DO TSE. NEGADO PROVIMENTO. 1. O TRE/RS reconheceu, a um só tempo, a configuração do abuso do poder político (art. 22 da LC nº 64/1990) e das condutas vedadas (art. 73, V e § 10, da Lei nº 9.504/1997), consubstanciados na distribuição, em 2016, de 67 cestas básicas sem identificação dos destinatários e na renovação do contrato temporário de 26 servidores durante período vedado. 2. Não há falar em afronta ao art. 275, II, do CE, pois a Corte regional fundamentou, de modo suficiente, o seu posicionamento acerca da ausência de provas quanto à identificação dos destinatários das 67 cestas básicas distribuídas, de modo a prestar integralmente a jurisdição que lhe foi postulada. 3. O art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997 não faz referência direta à vedação de prorrogação de contrato temporário de servidores da administração pública, mas também não enumera tal hipótese como uma de suas

Página 18 de 47



ressalvas.

4. No caso, verifica-se a ocorrência da conduta vedada do art. 73, V, da Lei das Eleições, tendo em vista que, conforme registrado nas premissas fáticas do acórdão regional, embora houvesse concurso homologado antes dos 3 meses que antecederam as eleições, a administração pública optou, sem justificativa, pela renovação dos contratos temporários já existentes, no lugar de nomear os candidatos aprovados.

5. A distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública ressalvada pelo § 10 do art. 73 da Lei das Eleições deve observar os critérios da lei que institui o programa social (AgR-AI nº 334-81/BA, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 10.10.2017, DJe de 17.11.2017), de modo a impedir eventual desvirtuamento de sua finalidade.

6. Configurada a conduta vedada pelo art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, pois a falta de identificação daqueles que receberam as cestas básicas impede que seja verificado o alcance da finalidade do programa social, que, em regra, é elaborado com o objetivo de beneficiar pessoas em situação de vulnerabilidade social.

7. Os recorrentes não refutaram especificamente os fundamentos do acórdão regional no tocante à cassação de seus diplomas pela gravidade da conduta do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Incidência do Enunciado Sumular nº 26 do TSE.

8. Reanalisar a conclusão do TRE/RS de que os fatos apreciados em conjunto foram graves naquele cenário municipal, de modo a configurar o abuso do poder político, exigiria o reexame do conjunto probatório, medida vedada nesta instância extraordinária, de acordo com o Enunciado nº 24 da Súmula do TSE. Precedente.

9. Negado provimento ao recurso especial.

ELEIÇÕES 2016. AÇÃO CAUTELAR. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. LIMINAR CONCEDIDA. PROCESSO PRINCIPAL JULGADO EM PLENÁRIO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO CAUTELAR.

1. Com o julgamento do REspe nº 294-10/RS pelo Plenário desta Corte Superior, julga-se improcedente a ação cautelar ajuizada com o objetivo de suspender os efeitos do referido apelo nobre.

2. Ação cautelar julgada improcedente, tornando-se insubsistente a liminar concedida.

(TSE - REspe nº 294-10/RS, rel. Min. Og Fernandes, DJe de 21/08/2019) (grifos acrescidos).

Vale dizer que a excludente legal, por afastar o caráter ilícito da distribuição de bens, valores ou benefícios no ano das eleições, corresponde a um fato extintivo deduzido no âmbito de defesa de mérito indireta. E, cuidando-se de fato extintivo do direito do autor, sua prova é encargo dos demandados, nos termos do **art. 373, II, do Código de Processo Civil**:



Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Outra não é a compreensão do Tribunal Superior Eleitoral:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA. PREFEITO. DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS, DOAÇÃO DE TERRENOS E MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO E ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO MONOCRÁTICO. INOVAÇÃO RECURSAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA DE INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. REEXAME FÁTICOPROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DOS ENUNCIADOS SUMULARES 7 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS. APLICAÇÃO DO ENUNCIADO 182 DA SÚMULA DO STJ. DESPROVIMENTO. 1. Nos termos do art. 36, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, o relator do recurso poderá negar-lhe seguimento quando ausentes pressupostos ou requisitos para seu conhecimento, ou, ainda, na apreciação do mérito. A ratificação de julgamento monocrático por decisão colegiada afasta eventual nulidade do julgamento singular. Precedentes. 2. O Regional, ao apreciar os declaratórios, assentou que a matéria referente à ofensa aos arts. 15, inciso V, e 23 da Lei Orgânica da Assistência Social a qual seria suficiente para amparar os programas sociais cuidava-se de inovação recursal, o que impede sua apreciação em recurso especial, dada a ausência de prequestionamento. 3. Alterar a conclusão do Regional, no sentido de não haver nos autos nenhuma lei que autorizasse a distribuição de cestas básicas, tampouco previsão orçamentária com rubrica específica à doação dos kits de alimentação, demandaria o reexame de fatos e provas, inviável nesta instância superior (Enunciados 7 e 279 das Súmulas do STJ e STF, respectivamente). 4. "Na linha da jurisprudência do TSE, não são cabíveis os declaratórios para discutir questões que não foram suscitadas anteriormente, ainda que referentes à matéria de ordem pública, passível de conhecimento de ofício nas instâncias ordinárias" (EDclREspe nº 25.668/RS, rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA, DJ de 20.4.2007). 5. Se o ora agravante, na ocasião da interposição do recurso eleitoral, deixou de impugnar os fundamentos da sentença que culminaram em sua condenação pelo ilícito do art. 73, IV, da Lei Eleitoral, não poderia exigir

Página 20 de 47



do órgão julgador, em âmbito de embargos de declaração, que sobre eles se manifestasse. **6. Tendo sido a representação proposta com razoável arcabouço probatório no sentido da indiscriminada distribuição de benesses, como assentou o Regional, o ônus de demonstrar a ocorrência do fato extintivo (apresentando cadastros e laudos da assistência social dos agraciados com as benesses distribuídas) cabe ao ora agravado então chefe do Executivo local, sem que isso configure inversão do ônus da prova. Precedentes.** 7. O fundamento de que a conclusão do Regional no sentido de que houve distribuição de cestas básicas e doação de terrenos sem critério e de forma oportunista, como meio de angariar votos não pode ser modificada, ante o teor dos Enunciados Sumulares 7 do STJ e 279 do STF, não foi infirmado pelo agravante. Incidência da Súmula 182 do STJ. 8. Decisão que se mantém por seus próprios fundamentos. 9. Agravo regimental desprovido. (TSE - AgR-REspe nº 296-46/MS, rel. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, DJe de 19/04/2016, Página 21-22) (grifos acrescentados).

Nesse contexto, a *mens legis* do **art. 73, §10, da Lei das Eleições**, é impedir que o aparelho estatal seja utilizado para corromper parcela do eleitorado em situação de vulnerabilidade social mediante a distribuição de bens, valores ou benefícios, sob o falso fundamento de projetar uma atuação regular da Administração Pública, quando, na verdade, seu objetivo é engendrar atos de campanha, em benefício eleitoreiro próprio ou de terceiro. Ou seja, o que a norma busca impedir é que a assistência social dos vários níveis de governo sirva de fator de propulsão a determinadas candidaturas ou de prejuízo de outras.

Como é cediço, para a configuração das condutas vedadas, é suficiente a sua prática, desde que demonstrada a subsunção às hipóteses previstas na Lei n.º 9.504/97, como já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral: “a configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei n.º 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas” (AgR-AI n.º 515-27/MG, Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, DJe de 25/11/2014).

Na hipótese vertente, não foi demonstrada a instituição, por lei específica, de um programa social de distribuição de benefícios, nem estando tal distribuição justificada por decretos emanados pelo governo da Paraíba e pela administração municipal, NÃO se configuram as exceções legais que autorizam a distribuição gratuita de bens e serviços no ano eleitoral, o que revela a caracterização da conduta vedada prevista no **art. 73, §10, da Lei das Eleições**.

Diante de todo o exposto, entende-se que a primeira recorrida, **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO**, praticou conduta vedada, beneficiando sua candidatura e a do segundo recorrido, **CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA**, cabendo analisar se também há repercussão na órbita do abuso de poder.

Uma vez constatada a conduta vedada, há de se perquirir se, além da conduta vedada, também restou comprovado o abuso de poder político com viés econômico, tal como disposto no **art. 22, caput e XIV, da LC n.º 64/90**.

Para reconhecer a prática do abuso do poder econômico é necessário aferir a gravidade da conduta. De acordo com a orientação do TSE, a incidência da sanção de cassação de registro ou diploma não é automática, devendo-se perquirir, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, acerca da gravidade da conduta. (*"O entendimento do Tribunal a quo está em consonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que o reconhecimento da prática da conduta vedada não impõe a aplicação automática da cassação do diploma, devendo ser aplicados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, uma vez que a sanção deve ser proporcional ao ato ilícito praticado. Incidência da Súmula nº 83/STJ."* (Agravo de Instrumento nº 28234, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 37, Data 24/02/2016, Página 74/75).

Na verificação da gravidade da conduta deve ser levado em conta se, diante das circunstâncias do caso concreto, os fatos narrados poderiam ser suficientes para gerar um desequilíbrio na disputa eleitoral.

No entendimento deste **Parquet Eleitoral**, pela prova documental constante nos autos, restou comprovada a gravidade da conduta, em razão da quantidade da benesse distribuída irregularmente aliada a proximidade do pleito, senão veja-se:

Em 15 de outubro de 2020, um mês antes do pleito, **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO** ratificou e adjudicou o procedimento de Dispensa de Licitação 24/2020, pelo valor estimado de **R\$ 434.850,00** em favor da empresa Jaqueline Ferreira



Silva, para contratação de fornecimento de cestas básicas destinadas a população em situação de alta vulnerabilidade no município de Bayeux/PB em detrimento da Pandemia (Id. 15813689, pag.28).

TERMO DE RATIFICAÇÃO

DISPENSA DE LICITAÇÃO COVID-19 Nº 00104/2020 – PMBEX
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00104/2020 – PMBEX

A PREFEITA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO DE BAYEUX, ESTADO DA PARAÍBA, no uso de suas atribuições legais, com base nas informações constantes neste processo em epígrafe, embasado no Parecer da Procuradoria Geral do Município, com base no Art. 24, Inciso IV, da Lei 8.666/93 e suas alterações e na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, já adequada às modificações introduzidas pela Medida Provisória nº 926, de 2020 e demais alterações aplicadas à espécie, **RATIFICO E ADJUDICO** o procedimento de dispensa de licitação, em caráter emergencial, pelo valor global estimado de R\$ 434.850,00 (QUATROCENTOS E TRINTA E QUATRO MIL E OITOCENTOS E CINQUENTA REAIS), em favor da empresa: JAQUELINE FERREIRA SILVA - CNPJ: 14.428.078/0001-04, cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE CESTAS BÁSICAS DESTINADAS A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE ALTA VUNERABILIDADE NO MUNICÍPIO DE BAYEUX/PB EM DETRIMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19**, em consequência, fica convocada a proponente para assinatura do instrumento de contrato, nos termos do Art. 64, caput, do citado diploma legal.

Registre-se, Publique-se e Cumpra-se.

Bayeux - PB, 15 de Outubro de 2020.

Na mesma data - **15/10/2020** - foi assinado o Contrato Administrativo nº 167/2020 (Id. 15813689, pag.30-34 e Id. 15813690, pag.26), indicando que o **prazo de entrega dos itens era de até 10 dias** contados da solicitação da compra, e a vigência do contrato encerrava-se no final do exercício financeiro. Observe:

Página 23 de 47



CLÁUSULA OITAVA - LOCAL E PRAZO DE ENTREGA

8.1. Os objetos deverão ser entregues em perfeito estado, condições plenas de uso e de acordo com o discriminado no Termo de Referência, podendo a CONTRATANTE a qualquer momento solicitar análise do referido objeto e na hipótese de o mesmo não estar de acordo com o contido no instrumento contratual, devolvê-lo sem que haja qualquer ônus por parte da contratante, não excluindo a contratada das penalidades previstas no instrumento convocatório ou em legislação pertinente a matéria.

8.2. Todos os custos referentes à entrega do objeto licitado, até a sede da Contratante será de inteira responsabilidade da Contratada.

8.3. O prazo de entrega dos itens é de até 10 dias contados da Solicitação de compra, mediante o envio do respectivo empenho, no seguinte endereço:

LOCAL: Almoxarifado da Sede da Secretaria do Trabalho e Ação Social

AV. LIBERDADE, 3682, CENTRO - BAYEUX - PB.

HORÁRIO: 08h às 11h.

CLÁUSULA NONA - DA VIGÊNCIA

9.1. O prazo de vigência do presente contrato será até o final do exercício financeiro contado a partir da data da assinatura, prorrogável por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional.

9.2. Cessada a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública, o contrato não poderá mais ser prorrogado, mantendo os seus efeitos até o fim do seu prazo de vigência, conforme art. 8º da Lei nº 13.979/20.

9.3. Deve-se observar que a vigência do contrato poderá ultrapassar o exercício financeiro, desde que as despesas referentes à contratação sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, para fins de inscrição em restos a pagar, conforme Orientação Normativa AGU nº 39, de 13/12/2011.

DO PRAZO DE ENTREGA:	O prazo máximo para a execução do objeto desta contratação e que em nos casos previstos na legislação vigente, está abaixo indicado e será contado a partir da emissão da Nota de Empenho: Entrega: 10 (dez) dias.
----------------------	---



13.1. Os casos omissos ou situações não explicitadas nas cláusulas deste Instrumento serão decididos pela Contratante, segundo as disposições contidas nas legislações relacionadas na Cláusula Primeira deste Contrato ou demais legislações pertinentes, como também o constante no Termo de referência;

13.2. É vedada a Contratada ceder, sublocar ou transferir no todo ou em parte o objeto contratado, salvo por autorização expressa e devidamente justificada pela Contratante;

13.3. Fica eleito o Foro da Cidade de Bayeux, Estado da Paraíba, como competente para dirimir quaisquer questões oriundas da execução deste Contrato, renunciando-se desde já qualquer outro por mais privilegiado que seja;

13.4. E por estarem avençadas, as partes assinam o presente instrumento em quatro vias de igual teor e forma, para que produza os seus devidos e efeitos legais.

Bayeux - PB, 15 de outubro de 2020.



Verifica-se, assim, que **um mês antes do pleito**, houve a contratação para fornecimento de cestas básicas, sendo que a distribuição dessa benesse é vedada em ano eleitoral, quando não presentes as exceções da regra do artigo 73, §10, da Lei 9504/97, como é o caso dos autos, consoante já explicado.

Para além da proximidade do pleito, a gravidade infere-se também pela quantidade distribuída - **6.500 cestas** - entregues no prazo de 10 dias como descrito no contrato.



ANEXO I

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNID.	QUANT.	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1	CESTA BÁSICA CONTENDO: ARROZ PARBOILIZADO, FEIJÃO, LEITE EM PÓS, FLOCÃO, MACARRÃO, BISCOITO TIPO CREAM CRACKER, FARINHA DE MANDIOCA, SARDINHA ENLATADA, CAFÉ E AÇÚCAR.	UNID.	6.500	R\$ 66,90	R\$ 434.850,00
(QUATROCENTOS E TRINTA E QUATRO MIL E OITOCENTOS E CINQUENTA REAIS)					



Chama atenção, ainda, o fato de, aparentemente, estar vigente naquele momento outro contrato para fornecimento de cestas, que havia sido celebrado pelo então gestor GUTEMBERG DE LIMA DAVI. Essa informação se extrai dos documentos contidos no Id. 15813684 (pag. 15 e 17/34), os quais indicam Ratificação e Adjudicação da Dispensa de Licitação 2/2020, **em 4 de maio de 2020**, pelo valor global de **R\$ 21.000,00** em favor da empresa WW Comercial Eirelli para fornecimento de **600 (seiscentas) cestas básicas**, com contrato assinado (Contrato Administrativo 104/2020) em 5 de maio de 2020 com vigência de 6(seis meses), ou seja, em tese até novembro/2020.



**DISPENSA DE LICITAÇÃO COVID Nº 00002/2020 – PMBEX
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00057/2020 – PMBEX**

O PREFEITO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO DE BAYEUX, ESTADO DA PARAÍBA, no uso de suas atribuições legais, com base nas informações constantes neste processo em epígrafe, embasado no Parecer da Procuradoria Geral do Município, com base no Art. 24, Inciso IV, da Lei 8.666/93 e suas alterações e na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, já adequada às modificações introduzidas pela Medida Provisória nº 926, de 2020, **RATIFICO E ADJUDICO** o procedimento de dispensa de licitação, em caráter emergencial, pelo valor global estimado de R\$ 21.000,00 (VINTE E UM MIL REAIS), em favor da empresa: WW COMERCIAL EIRELI, CNPJ: 19.835.542/0001-02, cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE CESTAS BÁSICAS DESTINADAS AS FAMÍLIAS ATENDIDAS NOS CREAS, AMBULANTES E DEMAIS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE PARA ENFRENTAMENTO AO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19)**, em consequência, fica convocada a proponente para assinatura do instrumento de contrato, nos termos do Art. 64, caput, do citado diploma legal.

Registre-se, Publique-se e Cumpra-se.

Bayeux - PB, 04 de Maio de 2020.

Página 27 de 47



mesma responsabilidade da contratação.

8.3. O prazo de entrega dos bens é de até 15 dias contados da Solicitação de compra, mediante o envio do respectivo empenho, em remessa única, no seguinte endereço:

Página 28 de 47

Documento assinado via Token digitalmente por ACACIA SOARES PEIXOTO SUASSUNA, em 27/03/2023 10:51. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave alecd408.e893368b.3a3876e8.83c989bc



Este documento foi gerado pelo usuário 306.***.***-14 em 31/03/2023 08:23:55

Número do documento: 23032710521219500000015736823

<https://pje.tre-pb.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23032710521219500000015736823>

Assinado eletronicamente por: ACACIA SOARES PEIXOTO SUASSUNA - 27/03/2023 10:51:47

Num. 15976536 - Pág. 28

9.1. O prazo de vigência do presente contrato será de 06 (SEIS) meses contados a partir da data da assinatura, prorrogável por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional.

DISPENSA DE LICITAÇÃO COVID Nº 00002/2020 – PMBEX

13.2 É vedada a Contratada ceder, sublocar ou transferir no todo ou em parte o objeto contratado, salvo por autorização expressa e devidamente justificada pela Contratante;

13.3. Fica eleito o Foro da Cidade de Bayeux, Estado da Paraíba, como competente para dirimir quaisquer questões oriundas da execução deste Contrato, renunciando-se desde já qualquer outro por mais privilegiado que seja;

13.4. E por estarem avençadas, as partes assinam o presente Instrumento em quatro vias de igual teor e forma, para que produza os seus devidos e efeitos legais.

Bayeux - PB, 05 de MAIO de 2020.



ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNID.	QUANT.	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1	CESTAS BÁSICA CONTENDO: ARROZ PARBOILIZADO, FEIJÃO, COMPOSTO LÁCTEO, FLOCÃO, MACARRÃO, BISCOITO CREAM CRACKER, DOCE, SAL, FARINHA DE MANDIOCA, ÓLEO DE SOJA.	UNID.	600	R\$ 35,00	R\$ 21.000,00

Bayeux, PB, 05 de MAIO de 2020.

Observe-se que, no Contrato Administrativo 104/2020, o prazo de entrega era de 15 (quinze) dias, e foi contratado o fornecimento de 600 (seiscentas) cestas, em um contrato com vigência de 6(seis) meses, valor total R\$ 21.000,00 (preço unitário 35 reais). Pergunta-se: Qual a razão para outra dispensa de licitação com **nova contratação de mais de 10(dez) vezes a quantidade anteriormente contratada (600 para 6.500) e ainda redução de entrega de prazo (15 para 10 dias) faltando um mês para as eleições?**

O caráter eleitoreiro e a gravidade da conduta apta a desequilibrar o pleito restaram, portanto, evidenciadas de forma incontestável.

Reitere-se que, apesar dos recorrentes alegarem também para a distribuição da benesse a pandemia da COVID-19, para que a calamidade pública ou o estado de emergência autorizem distribuição de bens, valores ou benefícios, não basta a existência de decreto reconhecendo a excepcionalidade de determinada situação que exija intervenção da Administração Pública, sendo necessário demonstrar por quais motivos a concessão de



vantagens se faz imprescindível no ano eleitoral.

Lembrando as palavras do Ministro Carlos Ayres Britto, "*a Constituição faz do respeito à vontade soberana do eleitor; da lisura do processo eleitoral e da isonomia na disputa do certame eleitoral bens jurídicos, tudo convergentemente. Deixar tudo isso à míngua de uma proteção forte seria como, lembrando metáfora de Geraldo Ataliba, cercar esses três bens jurídicos, colocá-los dentro de uma fortaleza com paredes indestrutíveis e fechá-la com portas de papelão*" (TSE - REspe nº 28.040/BA, rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe de 1º/07/2008).

Não se pode perder de vista que, durante todo o ano de 2020, quando o Poder Executivo de Bayeux/PB realizou a distribuição das cestas, a União promoveu pagamentos a pessoas em situações de vulnerabilidade, auxílio que resultou em despesas da ordem de R\$ 293,11 (duzentos e noventa e três vírgula onze) bilhões de reais, consoante dados do Tesouro Nacional, daí que o pagamento de semelhante benefício pela Administração Municipal exige justificativa técnica.

É preciso frisar que há especial gravidade na distribuição de benesses a pessoas físicas no ano eleitoral, porque essa espécie de ação de Poder Público repercute, de modo mais intenso, junto à população mais carente, possuindo forte poder de influência nos eleitores, tanto o beneficiado quanto aquele que detém expectativa de ser contemplado com o benefício.

De rigor, portanto, a imposição de multa e a cassação dos diplomas dos eleitos, sanções que devem atingir ambos os recorrentes, restringindo a sanção de inelegibilidade apenas à primeira recorrida, considerando seu caráter pessoal, tudo nos moldes dos arts. 73, §§ 5º e 8º, da Lei nº 9.504/97 c/c art. 22, XIV, da LC nº 64/90.

b) Da nomeação de servidores no período vedado pela legislação eleitoral.

A respeito da nomeação de servidores no período vedado pela legislação eleitoral, a sentença prolatada na origem consignou:



"A nomeação de servidores no período vedado, Art. 73, V. da Lei Eleitora ocorreu mesmo após o representante do MP recomendar que a conduta era ilícita. Conforme aponta a inicial, no documento que se juntou aos autos, informações colhidas no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, houve aumento na folha de pagamento no percentual de 15,02 % (quinze vírgula zero dois por cento), que corresponde ao valor mensal de R\$ 416,717 (quatrocentos e dezesseis mil e dezessete centavos), inchando a folha de pagamento do Município no período vedado com fim exclusivo de obter dividendos eleitorais, caracterizando assim, abuso do poder político por parte da candidata à reeleição e o que é pior, após o pleito os servidores nomeados foram exonerados, conforme cópia do Diário Oficial do Município juntado no id 90803891, pelo representante do Ministério Público. A nomeação de servidores nos três meses que antecedem o pleito desequilibra as eleições e aniquila a vontade do eleitor, favorecendo exclusivamente a candidata que praticou o ato. Sabe-se que no Brasil é comum comprar voto com promessa de emprego e que os cargos em comissão e de livre nomeação pelos agentes públicos são os braços e pernas da corrupção, uma vez que se nomeiam afilhados e correligionários em troca de votos. E estes, os nomeados, se transformam em cabos eleitorais multiplicadores de votos. Foram nomeados mais de trezentos funcionários no período vedado, justificando as nomeações no estado de calamidade pública e necessidade devido a PANDEMIA, mas as nomeações não foram exclusivamente para a tender as necessidades inadiáveis da saúde, mas com fim eleitoral. A nomeação de servidores em período vedado é forma de abuso de poder político que desequilibra o pleito e a normalidade das eleições, não tendo sustentáculo o argumento que houve nomeações devido a pandemia. A folha de pagamento foi avolumada com fim exclusivo de ganhar o pleito. A prefeita assumiu em 20 de agosto de 2020 e se candidatou à reeleição. Ora, o trabalho desenvolvido por ela foi somente fazer política com a máquina administrativa."

Por sua vez, os recorrentes argumentaram que nem o promotor eleitoral e nem o magistrado zonal apontaram quem são os servidores nomeados em período vedado, os cargos assumidos ou as funções desempenhadas, sequer se podendo afirmar que os servidores nomeados são eleitores de Bayeux/PB. Destacaram que o antecessor da investigada exonerou todos os servidores comissionados do município, fato que exigiu a contratação de novos servidores.

Por fim, asseveraram que não restou configurada a conduta vedada, o abuso do poder político ou econômico, assim como os fatos sob apuração não são dotados de gravidade.

As condutas vedadas previstas na Lei nº 9.504/97 visam proteger a igualdade de oportunidades entre candidatos da indevida interferência daqueles que ocupam, a qualquer título, cargo público ou desempenham funções públicas, conforme já destacado no tópico anterior.

Nesse contexto, dispõe o artigo 73, inciso V, "a", "b", "c", "d" e "e", da Lei 9.504/97:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex ofício, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados;

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

A partir da leitura dos dispositivos supracitados, extrai-se que o objetivo da norma foi garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos, impedindo que o concorrente que seja gestor público venha a ser beneficiado por meio da contratação temporária irregular, uma vez que é inegável que essas medidas têm a potencialidade de



cooptar o voto não só do eleitor contratado, mas também de seus familiares que, de forma reflexa, tenham benefícios financeiros.

A investigante aduz, ainda, que a contratação de servidores temporários (contratação por excepcional interesse público e de servidores comissionados) não se enquadrada na exceção legal, e teve potencial para causar desequilíbrio entre os candidatos concorrentes no pleito eleitoral, favorecendo consideravelmente os candidatos à reeleição, **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO e CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA.**

Com o intuito de evidenciar o alegado, a investigada anexou à inicial (Id 15813598) dados extraídos do Portal da Transparência (relacionados a contratações por tempo determinado - meses de setembro e outubro) e uma tabela do Sistema Sagres.

O Ministério Público, em suas alegações finais (Id 15813723), também ilustrou a evolução das contratações no decorrer da gestão dos investigados, ora recorrentes. Vejamos os dados extraídos do Portal da Transparência:





Compulsando os dados expostos pelo Ministério Público Eleitoral de 1º grau, temos o seguinte cenário, em relação aos dados contidos no Portal da Transparência.

Inicialmente, observa-se que, nos gráficos de setembro e outubro de 2020, existe um aumento de um mês para outro de R\$ 416.717,10, referentes a contratação de servidores por tempo determinado. Nesse contexto, como bem esclarecido pelo **Parquet Eleitoral Zonal** esse tipo de contratação pressupõe necessidade temporária de excepcional interesse público.

Por seu turno, foram apresentados os seguintes dados do Sagres (do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba):

SAGRES On Line Prefeitura Municipal de Bayeux (Atualizado até 09/2020)

Receitas Despesas Empenhos Disponibilidades Licitações Obras Pessoal Credores

Folha de Pessoal - Agosto/2020

N°	Descrição	Valor	Servidores
1	Efetivo	4.183.151,61	1410
2	Eletivo	55.345,63	13
3	Comissionado	462.481,09	288
4	Contratação por excepcional interesse público	2.753.838,53	1984
TOTAL		7.454.816,86	3695

d



Folha de Pessoal - Setembro/2020

N°	Descrição	Valor	Servidores
1	Efetivo	4.166.842,57	1397
2	Eletivo	61.553,60	12
3	Comissionado	830.530,35	410
4	Contratação por excepcional interesse público	2.845.842,56	1840
TOTAL		7.904.769,08	3659

Folha de Pessoal - Outubro/2020

N°	Descrição	Valor	Servidores
1	Efetivo	4.479.109,21	1391
2	Eletivo	68.624,87	14
3	Comissionado	989.262,30	436
4	Contratação por excepcional interesse público	3.278.264,66	2004
TOTAL		8.815.261,04	3845

Folha de Pessoal - Novembro/2020

N°	Descrição	Valor	Servidores
1	Efetivo	7.175.891,28	1428
2	Eletivo	68.825,96	13
3	Comissionado	712.354,16	451
4	Contratação por excepcional interesse público	3.364.714,48	2049
TOTAL		11.321.785,88	3941

Folha de Pessoal - Dezembro/2020

N°	Descrição	Valor	Servidores
1	Efetivo	8.158.000,31	1440
2	Eletivo	99.790,94	14
3	Comissionado	778.033,66	260
4	Contratação por excepcional interesse público	3.314.590,48	2049
TOTAL		12.350.415,39	3763



Já os dados extraídos do Sagres demonstram indicam o seguinte:

a) No mês de agosto de 2020, o Município de Bayeux/PB tinha **288 servidores** comissionados (e a folha desse servidores alcançava o montante de R\$ 462.481,09) e em novembro do mesmo ano (mês em que se realizaram as eleições) havia **451 comissionados** na edilidade (com folha no valor de R\$ 712.354,16);

b) Nos meses supracitados, os contratados por excepcional interesse público passaram de **1984 servidores para 2049 (aumento de 65)**. O valor pago a esses contratados por excepcional interesse público variou de R\$ 2.753.838,53 (em agosto) para R\$ 3.364.714,48 (em novembro).

Registre-se, ainda, que o Ministério Público Eleitoral (Id 15813723) registrou que, *"em 18 de novembro de 2020, a atual gestão publicou EXTRAORDINARIAMENTE o Decreto 091/2020, dizendo respeito a 'EXONERAÇÃO DE TITULARES DE TODOS OS CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA' no município de Bayeux ."*

Por outro lado, as testemunhas ouvidas em juízo (todas arroladas pela investigada, ora recorrente, **LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO**), tentaram justificar as contratações realizadas na edilidade. **Emerson Fernando Nunes de Oliveira** afirmou:

"Que sou efetivo do Município, sou técnico de fazenda; Que no mês de maio de 2020 fui adjunto da secretaria de fazenda até o fim de 2020; Que na gestão interina de Jeferson Kita houve a inclusão de diversos servidores contratados, entre os dias 15 e 19 de agosto; Que nesse período já estava marcada a eleição indireta; Que foi feito um levantamento pelo ex-secretário de Administração Henrique, que foram contratadas quase umas 600 pessoas; Que foram encaminhadas ao Ministério Público para que se pronunciasse se a gente poderia demitir após ser implantado, no período vedado; Que as contratações eram implantadas sem assinatura de contrato; Que Henrique era adjunto da secretaria de Administração de Luciene e fez uma auditoria e encaminhou ao Ministério Público; Que a gente esperou uma resposta do Ministério Público pois era o período vedado, aí eles tiveram que permanecer na folha até o fim do exercício (32.12.2020) sem



poder ser demitido; Que o município sofreu muito, pois essas pessoas diziam que tinham a garantia de não serem demitidas, que muitos faltavam e tivemos dificuldades em realizar os serviços; Que teve necessidade de nomear outras pessoas para cumprir as ações do município quando, no dia 19 agosto, o antigo prefeito Jeferson Kita fez um decreto exonerando todos os comissionados (zerou os comissionados), então teve que contratar outros comissionados para suprir a lacuna; Que houve necessidade de contratação para enfrentamento da pandemia, pois recebemos verbas federais para realização de serviços; Que essas contratações foram por excepcional interesse público e de cargos comissionados; Que os contratados prestavam o serviço e não tinham indicação política; Que a média de remuneração dos contratados pelo prefeito Kita era de R\$ 1300,00; Que muitos nem vinham trabalhar; Que a partir do dia 19 de agosto foi desse jeito até o final de ano; Que na gestão de Luciene todos os comissionados fomos nós quem contratamos, porque eles tinham zerado e que os prestadores de serviços nós aumentamos uma média de 150 a 200 pessoas, porque era a equipe de Covid que é enorme; Que comissionados eram uns 300 e alguma coisa, média de 300, 400; Que a prefeita fez um decreto exigindo uma relação de documentos para ser contratado; Que a partir de janeiro todos foram contratados com base no decreto; Que sei do relatório do Tribunal de Contas do Estado relativo à doação de cestas básicas; Que a minha parte é relativa a quando se iniciou o programa, que é bem antigo, acho que de 2012; Que Jeferson Kita demitiu todos os comissionados no dia 19 de agosto e congelou a cidade e que quando a prefeita entra a gente informa que não existe secretário e não existe ninguém; Que aí ela começa a contratar secretários, adjuntos, diretores de todos os departamentos, diretores de escola; Que não tive conhecimento da Recomendação do Ministério Público determinando a não exoneração de contratados; Que fiquei sabendo que os exames prometidos foram realizados; Que os exames eram feitos em Bayeux..."

Por sua vez, a testemunha Rodrigo Navarro Fernandes Gonçalves destacou:

"...Que durante o período eleitoral foi necessária a contratação de pessoas para o enfrentamento da Covid; Que era um serviço que não existia no município e veio uma dotação do Ministério da Saúde específica para recursos humanos que seriam contratados: enfermeiros, técnicos, condutores de ambulância, técnicos de testagem, bombeiros civis, pessoas que não estavam na folha, pois era um serviço novo; Que o município estava no estado de calamidade pública; Que tanto na UPA quanto no hospital materno tinha uma estrutura para a Covid, havia uma triagem para evitar contaminação de outras pessoas; Que nos municípios vizinhos, em especial, em João Pessoa, havia um procedimento semelhante; Que os

Página 39 de 47

*mutirões de saúde começaram a ser realizados no mês de setembro, que não foram mutirões e sim demandas reprimidas; **Que o hospital de campanha foi montado por volta de setembro e funciona até os dias atuais.***"

Por fim, a testemunha Zades Lira Ribeiro Filho esclareceu acerca do ponto:

*"Que em 2020 eu exerci dos cargos no município de Bayeux: de maio a agosto eu exerci o cargo de coordenador geral da secretaria de planejamento e de agosto a dezembro eu fui assessor especial da secretaria da fazenda; **Que trabalhei com Jeferson Kita; Que nessa gestão foram colocadas pessoas na folha de pagamento, no período de 15 a 18 de agosto, no final do governo de Jeferson Kita, já próximo à nova gestão; Que já se sabia do resultado da eleição indireta; Que as pessoas foram colocadas na folha independente de instrumento de contrato e da checagem de verificação de certidões e de todo o trâmite necessário; Que essas pessoas permaneceram devido ao período vedado eleitoral; Que a procuradoria do município não autorizou a exoneração dessas pessoas até a resposta do MP, foi o que nos foi passado; Que grande parte dessas pessoas não trabalhavam, pois alegavam indicação política; Que houve a necessidade da nomeação de outras pessoas, até porque Jeferson Kita promoveu a exoneração de todos os comissionados e a máquina praticamente parou e os contratados que ficaram não estavam indo trabalhar na sua grande maioria; Que foi necessário fazer o comissionamento da máquina e suprir a lacuna das pessoas que não estavam indo trabalhar; Que as contratações e nomeações ocorridas no período de Luciene também decorreram em virtude da pandemia, pois entrou recurso específico para ações de enfrentamento à Covid 19...Que houve preenchimento das vagas exoneradas, na gestão de Luciene, porque foi exonerado todo o corpo de secretário, todo o corpo de adjunto, todo o corpo de diretor de escola..."***

Pois bem. Desde logo, importante pontuar que são duas as hipóteses trazidas: o aumento dos cargos comissionados, bem como dos contratados por excepcional interesse público.

No tocante aos cargos comissionados, de acordo com a informação do SAGRES, como já dito, havia no mês de agosto 288 comissionados, e em novembro esse número passou para 451, ou seja, 163 a mais, sendo, de fato, um incremento bastante considerável.



Contudo, as proibições de contratação no período vedado tem algumas exceções, sendo uma delas inclusive a nomeação ou exoneração de cargos em comissão, nos termos da norma do artigo 73, V, a, da Lei das Eleições.

Ou seja. A princípio, pode sim haver nomeação ou exoneração de cargo comissionado, sujeitando-se ao controle do judiciário em caso de desvio de finalidade, com intuito eleitoreiro. Nesses casos, deverá o investigador demonstrar que os cargos em comissão não foram, de fato, para o desempenho legítimo das atribuições de direção, chefia e assessoramento, mas sim, utilizados com finalidade eleitoreira, como para compra de voto, por exemplo.

Como na hipótese vertente não foram produzidas provas nesse sentido, apenas com o fator quantitativo, por sim só, não há a robustez necessária para comprovação do abuso, nem a conduta vedada, já que há a exceção legal, possibilitando a nomeação.

Situação diversa ocorre com os casos de contratação de excepcional interesse público, pois, apesar de também constituir hipótese de exceção legal, exige-se que a nomeação ou contratação **seja necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais**. E, a partir do momento em que a parte investigada alega que a contratação foi em razão da pandemia, cabe a ela demonstrar a excludente nos termos do artigo 373, II, CPC.

De logo, imprescindível destacar que os recorridos não negam as contratações, mas procuraram aduzir que tais contratações foram de servidores atuantes principalmente na área de saúde, em razão da pandemia, caracterizando funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais.

Observe-se que, pelos dados do Sagres, **em setembro/2020 o número de contratados por excepcional interesse público era 1.840, passando para 2004 em outubro e 2049 em dezembro, ou seja, de setembro para novembro, houve incremento de 209 contratações.**

A justificativa apresentada pelos investigados para o elevado número de



contratados no ano eleitoral, é que as contratações estariam embasadas em decretos municipais, sobretudo em razão do aumento na demanda por serviços médicos e de assistência social decorrentes da pandemia do COVID-19.

Ocorre que, como já dito, mesmo quando relacionadas às áreas essenciais, para que sejam **reputadas lícitas, as contratações dependem da presença de outros requisitos, como a necessidade à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviço público – circunstância que deve ser demonstrada explicitamente** – e prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo, como aduz Rodrigo López Zilio (ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016), *verbis*:

" É cabível, também, dentro do período proibido, seja realizada a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo (alínea d). A exceção exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos: o serviço público deve ser caracterizado como essencial; a nomeação ou contratação deve ser necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de tal serviço; deve haver prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo. Serviço público é todo aquele prestado pela Administração Pública (direta ou indireta) e, mesmo, por seus delegados; no entanto, a concepção de serviço público essencial é mais restrita. Com base no § 1º do art. 9º da CF – que, ao tratar do direito de greve dos trabalhadores, prevê que caberá à lei específica a definição dos serviços ou atividades essenciais, parte da doutrina concluiu que são caracterizados como serviços essenciais, para os fins da alínea d do inciso V do art. 73 da LE, os previstos pelo art. 10 da Lei nº 7.783/89 (Lei da Greve). O TSE entendeu proscria a contratação temporária, no período glosado, de professores e demais profissionais da área da educação (motoristas, faxineiros, merendeiras) – sob o fundamento de que serviço público essencial em sentido estrito é o “serviço público emergencial, assim entendido aquele umbilicalmente vinculado à ‘sobrevivência, saúde ou segurança da população’” –, assentando que “a ressalva da alínea d do inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97 só pode ser coerentemente entendida a partir de uma visão estrita da essencialidade do serviço público (Recurso Especial Eleitoral nº 27.563 – Rel. Min. Ayres Britto – j. 12.12.2006). A contratação deve, ainda, ser necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável do serviço público essencial. Ou seja, para justificar a contratação do servidor deve haver prova de que a instalação ou funcionamento do serviço não pode ser adiada, prorrogada ou, de qualquer forma, preterida. Com efeito, se a instalação ou funcionamento do serviço pode ser protelada, inexistindo prejuízo ao interesse público na procrastinação, o legislador conclui que a contratação

não deve ser efetuada no período crítico. Por fim, é indispensável que haja a prévia (ou seja, antecedente) e expressa (manifesta, terminante, categórica) autorização do Chefe do Poder Executivo, através do respectivo ato normativo fundamentado. Conforme o TSE, “a autorização referida na alínea d do inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97 deve ser específica para a contratação pretendida e devidamente justificada (Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 4.248 – Rel. Min. Fernando Neves – j. 20.05.2003). ANTÔNIO CARLOS MARTINS SOARES explica que o ato normativo “deverá ser fundamentado, com a demonstração explícita de que se trata de serviço público essencial e inadiável. A exigência de ato normativo alcança, também, os prestadores de serviços terceirizados” (pp. 51/52).

Com efeito, destaque-se, ainda, que a exigência de demonstração explícita de necessidade à instalação ou ao funcionamento inadiável do serviço essencial, constando especificamente do contrato firmado com o servidor, foi admitida pelo Tribunal Superior Eleitoral no Respe nº 230-24, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 15/04/2019, precisamente na contratação de enfermeiro, cargo ligado à área de saúde.

Como já dito, a excludente legal, por afastar o caráter ilícito das contratações em período vedado, corresponde a um fato extintivo deduzido no âmbito de defesa de mérito indireta, sendo a prova é encargo dos demandados, nos termos do já citado art. 373, II, do Código de Processo Civil.

Nesse contexto, os investigados, ora recorrentes não justificaram a excepcionalidade e a necessidade das contratações, afirmando de maneira genérica que os contratados por excepcional interesse público desempenhariam atividades relacionadas a pandemia causada pela Covid 19. Ademais, não demonstraram sequer porque o quadro de servidores de saúde do município era incapaz de atender a demanda relacionada à COVID, ou quantos precisaram ser afastados, bem como porque houve o aumento de contratações tanto em outubro, como em novembro, ou seja, no mês anterior e no próprio mês do pleito.

Dessa maneira, a conduta vedada restou configurada por contratações em período proscrito, sem a prova da excludente alegada pela recorrente, tendo em vista que, no entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, para a configuração das condutas vedadas, é suficiente a sua prática, desde que demonstrada a subsunção às hipóteses previstas na Lei nº 9.504/97.



Lado outro, apesar de constatada a conduta vedada pela nomeação de 209 pessoas em razão da contratação de excepcional interesse público, sem a parte investigada comprovar que seria necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, para reconhecer a prática do abuso do poder econômico é necessário aferir a gravidade da conduta.

Assim, ao contrário da conduta vedada que a subsunção é objetiva, para configuração do abuso necessita-se de prova robusta. E aqui, não consta nos autos as funções desempenhadas pelos contratados por excepcional interesse público, de modo que não há como afirmar categoricamente que todos estão fora das atividades essenciais, ficando a análise quantitativa prejudicada.

Importante pontuar que, em caso semelhante, nos autos da AIJE nº 0600531-06.2020.6.15.0068, este Parquet Eleitoral entendeu configurado, além da conduta vedada prevista no art. 73, V, da Lei 9.504/97, o abuso do poder político com viés econômico. Isso porque, naqueles autos juntou-se toda a evolução de contratados por excepcional interesse público entre os anos de 2019 e 2020, tendo o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba encaminhado a relação dos servidores contratados por excepcional interesse público. Da relação encaminhada, percebeu-se que grande parte das contratações excepcionais realizadas no ano de 2020, diziam respeito a profissionais não relacionados diretamente com a área de saúde e assistência social, como vigilantes, motoristas, auxiliares de serviços gerais, agentes administrativos, auxiliares administrativos, visitantes, professores.

Destaque-se, ainda, que havia concurso público com resultado homologado em Cajazeiras/PB, e o então investigado já havia celebrado Termo de Ajustamento de Conduta para coibir a prática de contratações por excepcional interesse público, tendo havido composição para contratações estritamente necessárias com número já determinado. Acrescente-se que, observou-se dos documentos relacionados ao concurso público realizado pelo município, que vários dos cargos com profissionais aprovados no concurso público foram objeto justamente de contratação por excepcional interesse público no ano de 2020.

Saliente-se também que, na Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 438-55.2016.6.15.0061, originária de Bayeux, que investigava irregularidades no provimento de



cargos comissionados e de contratações por excepcional interesse público de forma excessiva, este **Ministério Público Eleitoral** pugnou pela configuração do abuso dos poderes político e econômico e, conseqüentemente, pela condenação do então gestor à pena de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) subsequentes à eleição de 2016, em razão de ter sido demonstrado uma evolução com contratos celebrados em anos anteriores.

Ademais, verificou-se, naquela oportunidade, a existência de uma Ação Civil Pública julgada procedente, a qual determinou que o Município nomeasse todos os candidatos aprovados no certame regido pelo Edital n.º 001/2012 dentro do número das vagas, fixando o prazo de 90 dias, bem como determinou o desligamento dos servidores contratados a título precário para o preenchimento dos cargos previstos no concurso público, sob pena de multa pessoal na quantia mensal de R\$ 300,00 (trezentos reais) por candidato não nomeado.

No entanto, contrariando a decisão a judicial, o então gestor contratou servidores por excepcional interesse público, em detrimento dos aprovados no concurso público, inclusive admitiu servidores temporários para os cargos com candidatos aprovados no certame em vigência.

Na AIJE n.º 438-55.2016.6.15.0061 verificou-se, assim, a contratação imotivada de inúmeros servidores a título precário, mesmo diante de concurso público válido e vigente na municipalidade, levando à conclusão de que o então Recorrente, valendo-se de sua qualidade de gestor municipal, agiu com nítido desvio de finalidade e motivação eleitoreira, a fim de lograr êxito em sua reeleição, afetando, por conseguinte, a legitimidade e a normalidade do pleito.

Concluiu este **Parquet Eleitoral** naquele feito:

"Em resumo, pesa em desfavor do Recorrente: 1) a existência de concurso público devidamente homologado com aprovados não convocados; 2) a instauração de inquéritos civis, expedição de recomendação e propositura de ação civil pública objetivando a nomeação dos aprovados no concurso público; 3) a contratação de inúmeros servidores por excepcional interesse público sem observar o quadro de reserva e as vagas do certame em foco; e 4) o significativo volume de contratos por excepcional interesse público celebrados, no ano de 2016, em quantitativo superior aos anos anteriores."

Página 45 de 47



Dessa forma, naquelas AIJEs a configuração do abuso de poder com viés econômico era latente, diferentemente do caso destes autos, que apesar de se constatar a conduta vedada na contratação elevada de excepcional interesse público, sem caracterização da excludente para serviços essenciais, não há elementos para atestar a configuração do abuso de poder político com viés econômico. Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes:

RECURSOS. REPRESENTAÇÃO. CONDUTAS VEDADAS. UTILIZAÇÃO DE SERVIDOR E DE BEM PÚBLICO EM BENEFÍCIO DE CANDIDATURA. ART. 73, INCS. I E III, DA LEI N. 9.504/97. NÃO DEMONSTRADO. PROVIMENTO NEGADO. REMOÇÃO DE SERVIDOR EM PERÍODO VEDADO. IMPEDIMENTO DO EXERCÍCIO FUNCIONAL. ART. 73, INC. V, DA LEI N. 9.504/97. CONFIGURADO. PROCEDÊNCIA. REDUÇÃO DA MULTA. PROVIMENTO PARCIAL. ELEIÇÕES 2016. 1. O bem jurídico tutelado pelo instituto das condutas vedadas é a isonomia entre os concorrentes ao pleito. Suas hipóteses de incidência são taxativas e de legalidade restrita, observando-se os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para o estabelecimento da sanção. 2. Utilização de servidor e de bem público em benefício de candidatura. Prova testemunhal frágil para a comprovação de que o representado tenha, durante o horário de expediente, realizado campanha eleitoral com o uso de ambulância da prefeitura. 3. Remoção de servidor no período de três meses antecedentes ao pleito. A prática abusiva foi plenamente demonstrada nos autos. 26/50 Transferência de servidor público que manifestou apoio a adversário político do então prefeito e candidato à reeleição. **Reconhecida a conduta vedada prevista no art. 73, inc. V, da Lei n. 9.504/97. 4. O sancionamento deve ser proporcional à gravidade do ato praticado. Adequação da multa para valor acima do patamar mínimo, porém inferior ao definido na sentença. O princípio da non reformatio in pejus veda, no caso, o apenamento do vice-prefeito, não condenado na sentença, tampouco objeto do recurso. Provimento negado ao apelo da coligação. Provimento parcial ao recurso do candidato.**

(TRE-RS - RE: 31665 CERRO GRANDE - RS, Relator: DES. FEDERAL JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA, Data de Julgamento: 05/09/2017, Data de Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 161, Data 08/09/2017, Página 6)

Recurso Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Eleições 2012. Contratação de servidores. I. Conduta Vedada. Cargos comissionados. Exceção prevista na alínea "a" do artigo 73, V da Lei 9.504/1997. Contratados por excepcional interesse público. Ausência de Prova. Conduta não configurada. II. Abuso de Poder. Falta de prova quanto ao uso eleitoreiro das contratações. III. Desprovimento do recurso. Improcedência da ação.

Página 46 de 47



I. A contratação de servidores comissionados, ainda que no microprocesso eleitoral, encontra respaldo na alínea "a" do Inciso V do artigo 73 da Lei 9.504/1997. A alegação da contratação servidores por excepcional interesse público em período vedado deve vir acompanhada da indicação dos nomes e cargos dos servidores ilicitamente contratados, não sendo suficiente a juntada de toda a folha de pagamento do município.

II. Supostas irregularidades administrativas na contratação de pessoal não podem servir de sustentáculo à cassação de mandato, sem que se produza prova do liame entre as contratações e o pleito. A procedência de Ação de Investigação Judicial Eleitoral demanda prova robusta da prática ilícita, com gravidade suficiente para atingir a normalidade e legitimidade do pleito, o que não restou demonstrado no caso concreto.

III. Recurso a que se nega provimento.

(RE – RECURSO ELEITORAL nº 125 – Queimadas/PB – Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Data 3/5/2016).

Assim, a pena pecuniária é pertinente e suficiente, com relação ao ponto.

III. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL** manifesta-se pelo **PROVIMENTO PARCIAL dos recursos, apenas para afastar a caracterização do abuso pelo fundamento da contratação de servidores no período vedado, mantendo-o, todavia, pela distribuição gratuita de bens, de modo que deve ser imposta a pena de multa e a cassação dos diplomas dos eleitos**, sanções que devem atingir ambos os recorrentes, restringindo a sanção de inelegibilidade apenas à primeira recorrida, considerando seu caráter pessoal, tudo nos moldes dos arts. 73, V, d, §§§ 5º, 8º e 10º da Lei nº 9.504/97 c/c art. 22, XIV, da LC nº 64/90.

João Pessoa/PB, na data da assinatura eletrônica.

Assinado eletronicamente

ACÁCIA SOARES PEIXOTO SUASSUNA
Procuradora Regional Eleitoral

Página 47 de 47

