



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**

Objeto do processo: **RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO - CONDUTA VEDADA - MULTA - CASSAÇÃO DO REGISTRO OU DIPLOMA - INELEGIBILIDADE - PROCEDÊNCIA - PEDIDO DE REFORMA DA SENTENÇA**

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)	
	RODRIGO NOBREGA FARIAS (ADVOGADO) FREDERICH DINIZ TOME DE LIMA (ADVOGADO)

Outros participantes

Procurador Regional Eleitoral PB (FISCAL DA LEI)	
--	--

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
16045636	17/11/2023 13:07	Acórdão	Acórdão



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA PARAÍBA

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600791-07.2020.6.15.0061 - Bayeux - PARAÍBA

RELATOR: FABIO LEANDRO DE ALENCAR CUNHA

RELADOR DESIGNADO PARA LAVRATURA DO ACÓRDÃO: AGAMENILDE DIAS ARRUDA VIEIRA DANTAS
RECORRENTE: LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO, CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA

Advogados do(a) RECORRENTE: MANOLYS MARCELINO PASSERAT DE SILANS - PB11536-A, FRANCISCO ASSIS FIDELIS DE OLIVEIRA FILHO - PB14839-A

Advogados do(a) RECORRENTE: WALTER DE AGRA JUNIOR - PB8682, LUIZ FILIPE FERNANDES CARNEIRO DA CUNHA - PB19631-A, VANINA CARNEIRO DA CUNHA MODESTO COUTINHO - PB10737-A, JACKELINE CARTAXO GALINDO - PB12206-A, FABIOLA MARQUES MONTEIRO - PB13099-A, JOAO SOUZA DA SILVA JUNIOR - PB16044-A

RECORRIDA: COLIGAÇÃO BAYEUX UNIDA CONTRA A CORRUPÇÃO (DEM / PV / PSL / PSC / PMB)

Advogados do(a) RECORRIDA: RODRIGO NOBREGA FARIAS - PB10220, FREDERICH DINIZ TOME DE LIMA - PB14532

EMENTA

ELEIÇÕES 2020. RECURSOS ELEITORAIS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTAS VEDADAS E ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONTRATAÇÃO POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO EM PERÍODO VEDADO. DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS À POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL. USO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE COM FINALIDADE ELEITORAL. ARGUIÇÃO DE NULIDADE DA SENTENÇA AFASTADA. RECONHECIDA A PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA NA CONTRATAÇÃO POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, CONTUDO, AFASTADO O ABUSO DE PODER POLÍTICO EM RELAÇÃO À CONDUTA PRATICADA. MANUTENÇÃO DA MULTA IMPOSTA EM PRIMEIRO GRAU. DESCARACTERIZADA A CONDUTA VEDADA QUANTO À DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS, CONSIDERADA A SITUAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA EM RAZÃO DA PANDEMIA DA COVID-19, DECLARADA EM DECRETO MUNICIPAL. NÃO COMPROVADA A UTILIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE COM FINALIDADE ELEITORAL. PROVIMENTO PARCIAL DOS RECURSOS.



1. Não é nula sentença com fundamentação sucinta, quando estabelece suficientemente as razões do convencimento do magistrado. De igual forma, também não nulifica a decisão a exposição de opiniões do magistrado, quando estas não servem de fundamento para a sentença proferida.

2. Constitui conduta vedada a contratação de pessoal por excepcional interesse público, quando não se comprova a necessidade de instalação ou funcionamento inadiável de serviço público essencial, exceção prevista no art. 73, inc. V, alínea "d" da lei nº 9.504/1997. A mera alegação de estado de pandemia é insuficiente para legitimar as contratações ocorridas, quando ausente comprovação de que tais contratações eram voltadas à área da saúde, serviço público essencial, contudo, a ausência de dados que possibilitem a análise quantitativa das contratações irregulares impede a certeza da caracterização do abuso de poder político, não podendo o julgador supor que todas aquelas estejam fora da exceção legal. No caso, mantém-se, exclusivamente, a pena de multa aplicada, uma vez não imposta a cassação de diploma relativa à conduta descrita, afastando-se, ainda sobre tal conduta, a declaração da inelegibilidade dos investigados.

3. A existência de decreto municipal de calamidade pública, em razão da pandemia da COVID-19, ampara a entrega de cestas básicas à população, desde que a distribuição dos alimentos guarde estrita pertinência à situação de excepcionalidade e não apresente contorno eleitoral, situações observáveis de acordo com a forma e o tempo de sua execução. Eventuais desvios de finalidade na distribuição de bens, sem relevância sob o ponto de vista eleitoral, devem ser objeto de investigação nas instâncias competentes. Afasta-se, assim, a imputação de conduta vedada aos investigados, reconhecendo-se a exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, desconstituindo, por conseguinte, o abuso de poder reconhecido na primeira instância.

4. O mero incremento das ações oriundas da Secretaria de Saúde Municipal, dissociada de outros fatos ou circunstâncias relevantes, sob o ponto de vista eleitoral, são insuficientes para justificar o reconhecimento de abuso de poder.

5. Recursos providos parcialmente, para manter a condenação dos recorrentes à multa imposta em primeiro grau, aplicada em razão da contratação por excepcional interesse público, desconstituindo-se as demais sanções.

ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, em proferir a seguinte **DECISÃO**: RETOMADO O JULGAMENTO NO DIA DE HOJE, 04/09/2023, O AUTOR DO PEDIDO DE VISTA ANTECIPADO, JUIZ JOSÉ FERREIRA RAMOS JÚNIOR, VOTOU NO SENTIDO DE ACOMPANHAR A DIVERGÊNCIA QUE, ACOMPANHANDO PARCIALMENTE O VOTO DO RELATOR, RECONHECEU EXCLUSIVAMENTE A CONDUTA VEDADA NA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO EM PERÍODO ELEITORAL, DIVERGINDO QUANTO AO RECONHECIMENTO DA CONDUTA VEDADA E DO ABUSO DE PODER POLÍTICO EM RELAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS, VEZ QUE AMPARADA EM DECRETO DE CALAMIDADE PÚBLICA; TENDO SIDO ACOMPANHADO PELOS DEMAIS MEMBROS DA CORTE, EM DESARMONIA COM O PARECER MINISTERIAL, NESTE PONTO. NESSES TERMOS, RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS, NOS TERMOS DO VOTO DA DESA. AGAMENILDE DIAS ARRUDA VIEIRA DANTAS, QUE INAUGUROU A DIVERGÊNCIA, RECONHECENDO-SE EXCLUSIVAMENTE A CONDUTA VEDADA NA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO EM PERÍODO ELEITORAL, E NÃO RECONHECENDO A PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA E DO ABUSO DE PODER POLÍTICO EM RELAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS, VEZ QUE AMPARADA EM DECRETO MUNICIPAL DE



CALAMIDADE PÚBLICA, VENCIDO O RELATOR. LAVRARÁ O ACÓRDÃO A DESA. AGAMENILDE DIAS ARRUDA VIEIRA DANTAS. PARTICIPOU DO JULGAMENTO, PARA COMPOR O QUÓRUM COMPLETO (CÓDIGO ELEITORAL, ARTIGO 28, §4), A DESA. MARIA DE FÁTIMA MORAES BEZERRA CAVALCANTI MARANHÃO, PRESIDENTE. SUSTENTAÇÕES ORAIS: DR. FRANCISCO ASSIS FIDÉLIS DE OLIVEIRA FILHO E DR. WALTER DE AGRA JÚNIOR, EM NOME DOS RECORRENTES; DR. FREDERICH DINIZ TOME DE LIMA, EM NOME DA RECORRIDA; DRA. ACÁCIA SOARES PEIXOTO SUASSUNA, EM NOME DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL.

João Pessoa, 04/09/2023

Des^a. AGAMENILDE DIAS ARRUDA VIEIRA DANTAS

Relator(a)

RELATÓRIO

Como discorrido pelo relator originário do presente recurso, trata-se de Recursos Eleitorais manejados por Luciene Andrade Gomes Martinho e Clecitoni Francisco de Albuquerque contra sentença do Juízo da 61ª Zona Eleitoral que julgou procedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral movida pela Coligação “Bayeux Unida Contra a Corrupção” em desfavor dos recorrentes, prefeita e vice-prefeito eleitos na cidade de Bayeux-PB no pleito de 2020, e Bruno Wanderley Ramos Monteiro, condenando os recorrentes pela prática de conduta vedada e abuso de poder, consistentes na nomeação de servidores públicos e distribuição de cestas básicas durante a campanha eleitoral, cassando-lhes os diplomas e os declarando inelegíveis pelo prazo de 8 (oito) anos, a contar da data do pleito, cominando, ainda, multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), julgando improcedente a ação em relação ao terceiro investigado (ID 15813737).

Em suas razões, aduziu a recorrente Luciene Andrade Gomes Martinho que “o douto magistrado zonal proferiu sentença alicerçada em subjetivismos e preferências político-partidárias, fazendo da sentença - que deveria ser eminentemente eleitoral - (...), um verdadeiro manifesto político”, inferindo que “a sentença possui nulidade absoluta, vez que foi produzida em afronta ao princípio da imparcialidade. Por isso, deve ser anulada”.

Alegou que “as contratações de servidores públicos durante o período de 3 (três) meses que antecedem o pleito foram alicerçadas na excepcionalidade da norma e da situação de emergência em saúde pública vivida no período pandêmico trazido pela contaminação do vírus Covid-19, além da premente necessidade de manutenção do serviço público, notadamente pelo fato de que o prefeito antecessor da investigada havia exonerado grande parte dos servidores comissionados antes de deixar o cargo”.

Destacou que “as proibições de contratações de servidores realizadas no período vedado não são absolutas”, alegando que, ao assumir o cargo, em 19 de agosto de 2020, a investigada “tomou conhecimento que seu antecessor havia exonerado todos os servidores comissionados do município”, tornando, sobretudo durante o ano pandêmico de 2020, “absolutamente impossível a administração municipal”, aduzindo, ainda, que nem a parte autora, nem a sentença “apontaram quem são os servidores nomeados em período vedado, os cargos assumidos ou as funções desempenhadas”, salientando que “sequer se sabe se os servidores nomeados são eleitores de Bayeux”.

Asseverou que “a excepcionalidade das circunstâncias fáticas (pandemia) não permite que as despesas sejam confrontadas com outros exercícios financeiros, visto que houve elevado aumento de demandas, a exemplo de contratação de profissionais da saúde, aquisição de materiais, insumos, programas assistenciais, entre outras medidas necessárias para a contenção da crise” e para a “continuidade dos serviços públicos”.

No mesmo sentido, sustentou que “a distribuição gratuita de cestas básicas também foi realizada ‘em plena luz do dia’ (como disseram os investigantes) e utilizando-se, sim, de veículos do município (vez que se prestam para esse fim), não para fins ‘eleitoreiros’, mas para cumprir ao propósito que é o serviço público, dentro da estrita excepcionalidade permissiva da norma § 10, do art. 73, da Lei 9.504/97, c/c Decreto 17/2020, do



município de Bayeux, que declarou Estado de Calamidade no município”.

Argumentou que “o programa assistencial estabelecia rígidos critérios objetivos para a escolha dos beneficiários”, conforme “restou comprovado em audiência, através da transcrição dos depoimentos apresentados pelas testemunhas (as quais foram apresentadas em sede de alegações finais pela defesa)”, aduzindo, ainda, que “as testemunhas são uníssonas ao afirmar que o programa assistencial era preexistente à gestão da primeira investigada, inclusive, houve a destinação de verbas federais em razão da pandemia para o aumento desse quantitativo, sendo parte da verba recebida desde a gestão do ex-prefeito Gutemberg de Lima, outra parte na administração de Jefferson Kitta e o restante na gestão da atual prefeita”.

Sustentou que os investigados “não participaram de nenhuma distribuição, o que evidencia a legalidade e impessoalidade do programa assistencial”, acrescentando que “foram acostados os documentos relativos ao cadastro e seleção, assim como, dos recibos de entrega, que permitem a identificação dos beneficiários”, asseverando que “o simples fato da entrega das cestas básicas ter sido efetuada em período eleitoral não comprova nenhuma finalidade eleitoral, tampouco configura a conduta ilícita descrita na inicial”.

Concluiu afirmando que “as circunstâncias do caso concreto demonstram que o programa assistencial possuía previsão legal, requisitos objetivos para concessão, dotação orçamentária específica, bem como as condutas narradas ocorreram em período de emergência em saúde pública mundial”, aduzindo que “apresentou legislação municipal (Projeto de Lei Ordinária nº 16/2017, de 18 de abril de 2018) que regulamentou a Resolução nº 39/2010/CNAS, destinando recursos previstos no orçamento municipal para atender às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, na forma de benefícios eventuais (ID Num. 86043777 - Pág. 12)”, bem como que “consta dos autos (ID Num. 86043780 - Pág. 3) Portaria 58/2020, do Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social, que traz ‘orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)’”.

Requeru, ao final, o provimento do recurso, para reformar a sentença de primeiro grau e julgar totalmente improcedente a pretensão (ID 15813742).

Em suas razões, arguiu o recorrente Clecitoni Francisco de Albuquerque Silva, preliminarmente, a nulidade da sentença por ausência de fundamentação, em violação ao disposto no art. 489, § 1º, II, III e IV, do CPC, asseverando que a sentença recorrida “empregou conceitos jurídicos indeterminados, invocou motivos que se prestariam a justificar qualquer decisão, e não enfrentou todos os argumentos deduzidos no processo, violando flagrantemente o disposto no art. 93, IX, da Constituição Federal, bem como no art. 489, § 1º, II, III, IV, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15)”.

Aduziu que “a sentença de mérito é baseada em análises estritamente pessoais do julgador quanto ao instituto da reeleição e quanto a existência de programas sociais assistencialistas no país, que em absolutamente nada engrandece ou contribuiu com o debate jurídico, que deveria ser o cerne da decisão”, preferindo “adentrar na seara do generalismo e da abstração, violando claramente o disposto no art. 489, § 1º, II, III, IV, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15)”.

A respeito da imputação de distribuição de cestas básicas no período vedado, sustentou que o caso “se amolda, perfeitamente, às duas exceções trazidas pelo § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, não se vislumbrando, dessa forma, a prática de conduta vedada pelo Recorrente”, asseverando a “existência de programa social autorizado em lei e em execução orçamentária no exercício anterior ao pleito”, acrescentando que, “no ano de 2013, a Câmara de Vereadores do Município de Bayeux - PB votou e promulgou LEI MUNICIPAL QUE INSTITUIU O PROGRAMA ‘BAYEUX DORMINDO SEM FOME’, cujo objeto é a concessão de alimentos para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social”.

Frisou que, “nas rubricas orçamentárias dos anos posteriores, e no ano de 2021, se encontra prevista a execução do referido programa social”, aduzindo que “a distribuição de cestas básicas, através de programa social autorizado em lei específica, a algumas pessoas em situação de vulnerabilidade social no município de Bayeux - PB não se iniciou, como quer fazer entender a coligação recorrida, em pleno ano de 2020, nem muito menos findou-se ao término da disputa eleitoral, posto que teve execução orçamentária continuada normalmente no ano de 2021”.

Ademais, ressaltou que, nas diligências, “foi juntada a legislação municipal (Projeto de Lei Ordinária nº 16/2017) que regulamentou a Resolução nº 39/2010/CNAS, destinando recursos previstos no orçamento municipal para atender às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, na forma de benefícios eventuais”, destacando que “a referida legislação visa suprir as necessidades consideradas urgentes e de pequeno valor econômico, fixando, para tanto, critérios mínimos para a concessão dos benefícios”.



Salientou, ainda, a juntada aos autos da “Portaria nº 58/2020, do Ministério da Cidadania/Secretaria Especial de Desenvolvimento, trazendo orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do COVID-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS”, bem como da “Portaria nº 369/2020, do Ministério da Cidadania, dispendo sobre o atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, nos municípios que estejam em estado de calamidade pública, em decorrência da pandemia do COVID-19”.

Sustentou que “ficou evidenciado nos autos que o referido programa social não é direcionado a determinado grupo de pessoas, mas a qualquer munícipe, sem distinção de filiação partidária, que esteja previamente cadastrado nas associações de moradores, e que comprovarem a necessidade”, asseverando que a primeira recorrente “juntou aos autos a relação de diversos cadastros da Secretaria de Trabalho e Ação Social, do Setor de Benefícios Eventuais, comprovando a regularidade da concessão das cestas básicas”.

Aduziu que “não houve aumento na execução financeira do referido programa social no período eleitoral, o que, por mais uma razão, revela a completa dissonância entre a entrega das cestas básicas e as Eleições Municipais de 2020”, salientando 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”, destacando, ainda, a “decretação de situação de emergência e estado de calamidade pública no Município de Bayeux - PB em razão da pandemia do COVID - 19”, o que, na sua ótica, afasta a conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997.

Mencionou os decretos do Governo Federal, do Governo da Paraíba e do município de Bayeux-PB declarando estado de calamidade e situação de emergência de saúde pública em razão da pandemia de covid-19 no ano de 2020.

Concluiu que, “além de não estar configurada a prática de conduta vedada do art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, por incidir a exceção disposta no § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, não há que se falar, também, nem em abuso de poder econômico, muito menos em abuso de poder político”, rogando, ao final, a reforma da sentença atacada, para julgar improcedente a presente ação de investigação judicial eleitoral (ID 15813744).

A Coligação “Bayeux Unida Contra a Corrupção” ofertou contrarrazões aduzindo, em síntese, que “a sentença (...) não merece qualquer reforma, eis que apreciou com rigor a hipótese fática e jurídica dos autos, (...) tendo analisado corretamente o acervo probatório trazido aos autos, que apontam inexoravelmente a prática de ilícitos eleitorais por parte dos recorrentes”.

Argumentou que “ficou devidamente evidenciado a realização e promoção de programas assistenciais, como a aquisição e distribuição de cestas básicas à empresa Jaqueline Ferreira da Silva ME (CNPJ 17.428.078/0001-04), para entregar aos eleitores que vivem em ‘extrema vulnerabilidade social’”, por meio de “processo de dispensa de licitação (Processo 0024/2020) em que o ente público firmou contrato administrativo no valor de R\$ 434.850,00 (quatrocentos trinta quatro mil oitocentos e cinquenta reais) para fornecimento de 6.500 (seis mil quinhentas) cestas básicas, em período eleitoral”, sem “critério objetivo em suas entregas, tais como renda familiar, categoria de beneficiados”, com nítida violação ao princípio da impessoalidade, tanto que não “foram apresentados os critérios de entrega das cestas”.

Sustentou, ainda, que, no “Portal da Transparência, percebe-se o aumento das despesas referentes a contratação por tempo determinado”, asseverando que houve “um aumento de mais de R\$ 4.297.854,19 (quatro milhões duzentos e noventa e sete mil oitocentos e cinquenta e quatro reais e dezenove centavos) no valor da folha de pessoal”, de modo que inexistente “justificativa que se contraponha aos próprios números lançados pelo Município”.

Por fim, alegou que “ficou também evidenciado o uso desenfreado da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Bayeux/PB para a captação ilícita de sufrágio, sendo clarividente o abuso de poder político e econômico dos recorrentes”, já que “foram praticados diversos atos através da supracitada secretaria como a promoção de programas assistenciais, com o objetivo único da captação de votos”, sendo “incontroverso o uso da máquina pública com o intuito de captação de votos (...) arranhando, portanto, a igualdade no pleito eleitoral”, postulando, ao final, a manutenção da sentença recorrida (ID 15813749).

Com vista dos autos, a Procuradoria Regional Eleitoral se manifestou pelo provimento parcial dos recursos, somente “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 [recorrente], 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” (ID 15976536).
É o relatório.

VOTO

Em se tratando de voto divergente, em parte, do proferido pelo relator, cujo conteúdo encontra-se encartado em um dos documentos que compõem o acórdão, apresento, como fundamentos de meu voto, as razões apresentadas pelo relator, em seu pronunciamento, exclusivamente em relação às questões que acompanhei seu entendimento.

Da arguição de nulidade da sentença

Em relação à arguição de nulidade da sentença, suscitada pelos recorrentes, reafirmo o entendimento do relator, *in verbis*:

"Independentemente da topologia escolhida pelos recorrentes, ambos alegam a nulidade da sentença recorrida, aduzindo o recorrente Clecitoni Francisco de Albuquerque Silva a nulidade da sentença por ausência de fundamentação, em violação ao art. 489, § 1º, II, III e IV, do CPC, e a recorrente Luciene Andrade Gomes Martinho, ao argumento de “que foi produzida em afronta ao princípio da imparcialidade”.

Em princípio, quanto à argumentação deduzida pela recorrente Luciene Andrade Gomes Martinho, no sentido de que a sentença “foi produzida em afronta ao princípio da imparcialidade”, de fato, como pontuou o órgão ministerial, “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 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), mas agora ela, com a máquina na mão, obteve mais de 20000 (vinte mil votos)” (ID 15813737).

Ocorre que, na esteira da manifestação ministerial, a partir da leitura da sentença recorrida, é possível constatar que “esse pensamento pessoal do magistrado não foi o que baseou a sentença, tendo sido trazidos elementos probatórios do feito que formaram o seu convencimento”, como se observa a partir dos seguintes trechos:

“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 eleitoreiro, inclusive não havia critérios 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).

(...)

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 eleitoreiro. 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. (...) 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 atender 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.

(...)

Isso posto, levando-se em consideração a prova dos autos e demais princípios de direito aplicáveis à espécie, mormente os §§ 9º e 10 do artigo 14, da CF, c/c Art. 73, IV e V, da Lei 9.504/97, julgo PROCEDENTE a ação de investigação judicial eleitoral em relação aos dois primeiros investigados LUCIENE ANDRADE GOMES MARTINHO, e CLECITONI FRANCISCO DE ALBUQUERQUE SILVA, prefeita e vice-prefeito eleitos, CASSANDO-LHES OS DIPLOMAS e declarando-os inelegíveis pelo prazo de 8 (oito) anos, a contar da data das eleições de 2020” (ID 15813737).

Ademais, ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Questão de Ordem no Agravo de Instrumento nº 791.292/PE, firmou a tese (Tema nº 339: Obrigatoriedade de fundamentação das decisões judiciais), com reconhecimento de repercussão geral, de que “o art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão” (STF, AI 791292 QO-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE 13.08.2010).

Nesse diapasão, como bem salientou a Procuradoria Regional Eleitoral, “fundamentação concisa não é o mesmo que ausência de fundamentação”, razão pela qual, verificando que a sentença, ainda que sucintamente, possui fundamentação, entendo que não merece prosperar a arguição de nulidade do decisum.

Ainda que assim não fosse, válido de nota que a decretação da “nulidade de sentença por falta de fundamentação” acarretaria, desde logo, o exame de mérito por este Tribunal, uma vez que o processo está “em condições de imediato julgamento”, à luz do art. 1.013, § 3º, IV, do Código de Processo Civil.

De igual modo, o efeito devolutivo em profundidade do apelo eleitoral, albergado no art. 1.013, § 1º, do CPC, permitirá a este colegiado a análise de “todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado”, tema que será examinado no tópico seguinte.

*Com essas considerações, **rejeito** a arguição de nulidade da sentença.”*

Da nomeação de servidores e contratação por excepcional interesse público em período vedado

Quanto à análise da nomeação de servidores e contratação por excepcional interesse público em período vedado, assim votou o relator:



"Conforme adiantei, insurgem-se os recorrentes, prefeita e vice-prefeito eleitos no município de Bayeux-PB no pleito de 2020, contra sentença do Juízo da 61ª Zona Eleitoral que julgou procedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral movida pela Coligação "Bayeux Unida Contra a Corrupção", condenando os recorrentes pela prática de conduta vedada e abuso de poder, consistentes na nomeação de servidores públicos e distribuição de cestas básicas durante o período eleitoral, cassando-lhes os diplomas e os declarando inelegíveis pelo prazo de 8 (oito) anos, a contar da data das eleições, aplicando, ainda, aos recorrentes multa no importe de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), julgando improcedente a ação de investigação judicial eleitoral em relação ao investigado Bruno Wanderley Ramos Monteiro.

Início analisando a imputação de nomeação de servidores e contratação por excepcional interesse público em período vedado.

Aduz a parte investigante, na peça inaugural, que houve um aumento de R\$ 416.717,10 (quatrocentos e dezesseis mil setecentos e dezessete reais e dez centavos) nas despesas com contratação por tempo determinado, entre os meses de setembro e outubro de 2020, "onerando em 15,02% (quinze vírgula dois por cento) a folha de pagamento", salientando que, comparando os meses de janeiro e setembro de 2020, observa-se que "quase setecentas pessoas (sem contar os meses de outubro e novembro) foram admitidas irregularmente na prefeitura, com finalidade exclusiva eleitoral".

No parecer emitido pelo Ministério Público que atua perante a 61ª Zona Eleitoral, o Promotor Eleitoral apresentou telas do sistema SAGRES do TCE-PB com o detalhamento da folha de pessoal do município de Bayeux-PB referente aos meses de agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2020, contendo o número de servidores efetivos, eletivos, comissionados e contratados por excepcional interesse público em cada mês, bem apresentou cópia do Decreto Municipal nº 091/2020, que decreta a exoneração de titulares de cargos comissionados e funções de confiança, os quais foram submetidos às partes para manifestação, em observância aos "princípios da ampla defesa, contraditório, da paridade de armas e da verdade real" (ID 15813730).

Argumenta a recorrente que "as contratações de servidores públicos durante o período de 3 (três) meses que antecedem o pleito foram alicerçadas na excepcionalidade da norma e da situação de emergência em saúde pública vivida no período pandêmico trazido pela contaminação do vírus Covid-19, além da premente necessidade de manutenção do serviço público, notadamente pelo fato de que o prefeito antecessor da investigada havia exonerado grande parte dos servidores comissionados antes de deixar o cargo".

Destaca que "as proibições de contratações de servidores realizadas no período vedado não são absolutas", alegando que, ao assumir o cargo, em 19 de agosto de 2020, a investigada "tomou conhecimento que seu antecessor havia exonerado todos os servidores comissionados do município", tornando, sobretudo durante o ano pandêmico de 2020, "absolutamente impossível a administração municipal", aduzindo, ainda, que nem a parte autora, nem a sentença "apontaram quem são os servidores nomeados em período vedado, os cargos assumidos ou as funções desempenhadas", salientando que "sequer se sabe se os servidores nomeados são eleitores de Bayeux".

A propósito, transcrevo o dispositivo cuja violação é imputada à parte investigada e ora recorrente:

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 officio, 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;

Como se sabe, as condutas vedadas descritas pelo legislador ordinário no art. 73 da Lei das Eleições visam a proteger a igualdade de oportunidades entre os candidatos da indevida interferência daqueles que ocupam, a qualquer título, cargo público ou desempenham funções públicas.

Inicialmente, a partir dos dados obtidos pela parte investigante e pelo Ministério Público Eleitoral zonal no Portal da Transparência, verifica-se que, de fato, houve aumento de R\$ 416.717,10 (quatrocentos e dezesseis mil setecentos e dezessete reais e dez centavos), entre os meses de setembro e outubro de 2020, nas despesas com contratação por tempo determinado, modalidade que pressupõe a existência de necessidade temporária de excepcional interesse público.

Já a partir dos dados obtidos no sistema SAGRES, é possível observar o incremento ou a redução de servidores comissionados e contratados por excepcional interesse público nos meses de agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2020, extraído-se dos dados encartados pelo Ministério Público Eleitoral zonal que: “(a) no mês de agosto de 2020, o Município de Bayeux/PB tinha 288 servidores comissionados (e a folha desses 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)”, variando “o valor pago a esses contratados por excepcional interesse público (...) de R\$ 2.753.838,53 (em agosto) para R\$ 3.364.714,48 (em novembro)”, como assentou a Procuradoria Regional Eleitoral.

As testemunhas ouvidas em Juízo, todas arroladas pela requerida e ora recorrente Luciene Andrade Gomes Martinho, justificaram as contratações realizadas na municipalidade em virtude da transição ocorrida no Poder Executivo municipal no mês de agosto de 2020, em decorrência da eleição indireta da recorrente Luciene ao cargo de prefeita, em substituição ao seu antecessor Jefferson Luiz Dantas da Silva, conhecido como Jefferson Kita, e ainda em razão da pandemia de covid-19.



No parecer emitido pelo Ministério Público Eleitoral zonal e na decisão proferida pelo Juízo da 61ª Zona Eleitoral, há a constatação de expressivo incremento no número de servidores temporários e comissionados, em plena campanha eleitoral, pela atual gestão, o que teria acarretado desequilíbrio na disputa eleitoral e evidente prejuízo à normalidade e legitimidade do pleito.

Quanto aos cargos comissionados, embora o aumento entre os meses de agosto e novembro de 2020 tenha sido de 163 (cento e sessenta e três) servidores, um incremento proporcionalmente considerável, como asseverou o órgão ministerial, tal modalidade de nomeação (ou a sua exoneração) é excepcionada pelo art. 73, V, "a", da Lei nº 9.504/1997, que ressalva, expressamente, "a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança".

Desse modo, como bem pontuou a Procuradoria Regional Eleitoral, em 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", hipótese que não ficou demonstrada nos autos, uma vez que, ainda na esteira do parecer ministerial, "não foram produzidas provas nesse sentido", de modo que apenas o fator quantitativo, por si só, não fornece "a robustez necessária para comprovação do abuso, nem a conduta vedada, já que há a exceção legal, possibilitando a nomeação".

Ademais, é fato público e notório que o ex-prefeito interino da cidade de Bayeux-PB, antes de deixar a prefeitura, promoveu, de fato, exoneração massiva de servidores comissionados, como alega a recorrente Luciene Gomes, como se pode verificar em link informado pela investigada no recurso, o que confere plausibilidade à alegação de "necessidade de manutenção do serviço público".

No entanto, como bem consignou o Parquet, "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", acrescentando o órgão ministerial "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".

Em relação às contratações por excepcional interesse público, observou, ainda, a Procuradoria Regional Eleitoral que, embora a variação entre os meses de agosto e novembro de 2020 tenha sido de 65 (sessenta e cinco) contratados, como já assentado, houve um decréscimo, entre os meses de agosto e setembro, de 1.984 para 1.840 contratados, "passando para 2.004 em outubro e 2.049 em dezembro", concluindo o órgão ministerial que, "de setembro para novembro, houve incremento de 209 contratações", dados que podem ser verificados a partir das telas do sistema SAGRES anexadas ao parecer do Ministério Público Eleitoral zonal.

Como se sabe, o conceito de "serviço público essencial" é interpretado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral de maneira restritiva, abarcando apenas aqueles relacionados à sobrevivência, saúde ou segurança da população, não se incluindo na ressalva legal, portanto, a contratação de profissionais das áreas de educação, assistência social, entre outros.



Ocorre que, 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), além de prévia e expressa autorização da(o) chefe do Poder Executivo.

Nesse norte, colho lição do doutrinador Rodrigo López Zilio:

*“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. (...) 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” (grifou-se) (ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 5ª edição. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, pp. 51/52).*

Na verdade, há muito já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral que “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”, uma vez que “o fato de se tratar de contratação de pessoal para prestar serviços essenciais e inadiáveis não afasta a necessidade de que, no período a que se refere o inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97, haja expressa autorização por parte do chefe do Executivo”, senão vejamos:

“Agravos de instrumento. Agravos regimentais. Contratação de pessoal - Art. 73, V, da Lei nº 9.504/97 - Surto de dengue - Serviço essencial e inadiável - Convênio - Assinatura e aditamento - Anterioridade - Pleito - Chefe do Poder Executivo - Autorização - Alínea d - Não-ocorrência.

1. 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.



2. O fato de se tratar de contratação de pessoal para prestar serviços essenciais e inadiáveis não afasta a necessidade de que, no período a que se refere o inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97, haja expressa autorização por parte do chefe do Executivo.

Agravo a que se nega provimento” (grifou-se) (TSE, AgR-AI nº 4248/MG, Rel. Min. Fernando Neves, DJ 29.08.2003, Revista de jurisprudência do TSE, Volume 14, Tomo 3, p. 87).

Do inteiro teor do citado acórdão, colho que a Corte Superior rejeitou o argumento de que o surto de dengue ocorrido em 2002 exigiu providência imediata do gestor, fato que não necessitaria de comprovação por ser notório.

Contudo, assentou o TSE que, se no período vedado “houver necessidade de se contratar pessoas para prestar serviços essenciais e inadiáveis, o chefe do Executivo deve dar expressa e específica autorização para tais contratações”, acrescentando que “o fato de a saúde estar entre os serviços essenciais que devem ser prestados pela administração pública não impede que, no período acima referido, as nomeações e contratações necessárias para a instalação ou funcionamento desse serviço somente possam ocorrer com a expressa autorização do chefe do Executivo Municipal (...)”.

Em julgado mais recente, o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, confirmando a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, entendeu configurada a prática de conduta vedada consistente na contratação de um enfermeiro, porquanto não comprovada a necessidade inadiável da contratação, “sendo apenas afirmada de maneira genérica em seu contrato, o que impede o seu enquadramento na ressalva” prevista na alínea “d” do art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/1997 (TSE, Agravo de Instrumento nº 23024/RJ, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE 30.04.2019).

Posteriormente, em apelo nobre oriundo de Bom Jesus-PB, o Tribunal Superior Eleitoral, ao reformar o acórdão deste Regional, assentou que o legislador não olvidou a essencialidade de determinados serviços públicos, “excepcionando da regra proibitiva ‘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’”, advertindo que “(...) a permissão excepcional fundamenta-se em pressupostos diversos daqueles da contratação temporária. Aqui, são exigidas: a essencialidade do serviço público, a necessidade de instalação ou funcionamento inadiável de tal serviço e a prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo” (grifou-se) (TSE, REspe nº 38704, Rel. Min. Edson Fachin, DJE 20.09.2019).

No mesmo aresto, o TSE, refutando a tese vencedora no âmbito deste Regional, no sentido de que a análise das condutas “deve buscar sempre o liame entre a conduta e o pleito, ‘com o atingimento do bem jurídico tutelado pela mesma norma que, no caso, é a igualdade de oportunidades entre os contendores’”, consignou que “as condutas vedadas são cláusulas de responsabilidade objetiva, ou seja, dispensam a comprovação de dolo ou culpa na conduta do agente público. Da mesma forma, dispensa quaisquer elucubrações acerca do potencial da conduta para ‘o atingimento do bem jurídico tutelado’ (...), bastando que se verifique a prática do ‘tipo’ previsto na lei”.

Assentou, ainda, o Tribunal Superior Eleitoral, naquela oportunidade, que “(...) a análise consequencialista da decisão judicial não pode conduzir à negativa de aplicação da lei vigente”, asseverando que “não se permite ao juiz que deixe de aplicar a lei por se julgar portador de outra regra mais justa que desafia o alcance da norma, pois lhe falece a legitimidade democrática constitucionalmente conferida ao legislador”.



Saliente-se que a jurisprudência mais recente desta Corte, à exceção dos casos que exigem a prova do liame eleitoral das contratações para a caracterização (além da prática de conduta vedada) do abuso de poder político, vem ratificando a orientação do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que “a lei e a jurisprudência afastam a necessidade de incursão no campo da ‘finalidade eleitoral’, justamente por entender que a mera prática da conduta em descompasso com a norma eleitoral ofende os bens jurídicos por ela tutelados, quais sejam: isonomia entre os candidatos e legitimidade das eleições”. No campo das condutas vedadas, portanto, “a análise é objetiva, bastando que se verifique a subsunção do fato à norma para a configuração do ilícito” (TRE-PB, RE nº 26404, Rel. Juiz Arthur Monteiro Lins Fialho, DJE 22.02.2019).

Ocorre que, no caso concreto, nenhum contrato foi juntado, não sendo possível saber sequer se as pessoas contratadas eram, de fato, da área da saúde e se estavam engajadas no enfrentamento à pandemia de covid-19, tampouco se provou a necessidade de instalação ou funcionamento inadiável de serviço essencial. A parte investigada também não logrou demonstrar que o quadro de servidores de saúde do município era incapaz de atender a demanda relacionada à covid-19. Só consta do feito a alegação de que as contratações durante o período de três meses que antecede o pleito foram alicerçadas na excepcionalidade da norma e na situação de emergência de saúde pública vivida em virtude do estado pandêmico. No entanto, tais alegações são totalmente destituídas de conteúdo probatório, não se sustentando.

Desse modo, a alegação genérica de que, em 2020, o país vivenciou a pandemia de covid-19, desprovida de prova da excepcionalidade e necessidade das contratações, bem como dos instrumentos relativos às contratações realizadas pela edilidade, evidenciando a necessidade de instalação ou funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, sem olvidar a inexistência de “prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo”, exigências da ressalva prevista no art. 73, V, alínea “d”, da Lei nº 9.504/1997, é insuficiente para afastar a prática da conduta vedada prevista no referido inciso.

É que a excludente legal prevista no art. 73, V, “d”, da LE, por afastar o caráter ilícito das contratações em período vedado, corresponde a um fato extintivo deduzido no âmbito de defesa de mérito indireta, como salientou o órgão ministerial. Assim, cuidando-se de fato extintivo do direito do autor, a sua prova é encargo dos demandados, nos termos do art. 373, inciso II, do Código de Processo Civil, segundo o qual o ônus da prova cabe “ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor”.

Nesse sentido, entendo que restou caracterizada a conduta prevista no art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997, consubstanciada na realização de contratações por excepcional interesse público em período vedado, sem que restasse demonstrada a ressalva prevista na alínea “d” do referido dispositivo, não sendo necessária, como já evidenciado, a comprovação do liame eleitoral das contratações, uma vez que, consoante a jurisprudência desta Corte e do TSE, “a configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas” (TSE, AgR-AI nº 515-27/MG, Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, DJE 25.11.2014).

Configurada a conduta vedada inserta no art. 73, V, da Lei das Eleições, passo a examinar se restou comprovado, igualmente, o abuso de poder político com repercussão econômica na hipótese dos autos, consoante art. 22 da LC nº 64/1990.

Como cediço, para reconhecer a prática de abuso de poder, ao contrário da conduta vedada, cuja subsunção é objetiva, é necessário demonstrar a gravidade da conduta e sua aptidão para atingir a normalidade e legitimidade do pleito.



No caso concreto, com bem pontuou a Procuradoria Regional Eleitoral, “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, (...) 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”, não havendo, portanto, “elementos para atestar a configuração do abuso de poder político com viés econômico”, conclusão à qual me acosto, diante da falta de juntada pela parte autora da relação de pessoas contratadas com as datas de contratação e funções por elas desempenhadas.

Ressalte-se que a omissão da parte investigada em trazer aos autos os instrumentos relativos às contratações realizadas pela edilidade, a fim de demonstrar a incidência da ressalva prevista no art. 73, V, “d”, da Lei nº 9.504/1997, não afasta a obrigação da parte autora de comprovar o desvirtuamento das contratações, elemento imprescindível à caracterização do abuso de poder.

Em segundo lugar, tendo em vista o contexto pandêmico e o porte do município de Bayeux-PB (que detém a quinta maior população do Estado da Paraíba), observo que o número de contratações no período vedado (209) não é suficiente para configurar a prática de abuso de poder no caso concreto.

Destarte, constatada a conduta vedada e ausentes elementos suficientes aptos a caracterizar a prática de abuso de poder (neste ponto), nos termos do art. 22, XIV, da LC nº 64/1990, entendo que é suficiente e proporcional a imposição de multa (que se estende ao segundo investigado, na condição de beneficiário, na forma do art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/1997 e à luz da jurisprudência desta Corte), considerando as características do caso concreto e a ausência de provas qualitativas para sustentar a cassação dos registros ou diplomas dos investigados.

Registro, por fim, a impossibilidade de majoração, ainda que devida, da multa cominada na origem, considerando a ausência de recurso da parte investigante ou do órgão ministerial, face à proibição da reformatio in pejus.”

Acrescento que a análise do relator quanto à prática de conduta vedada prevista no art. 73, inc. V, da lei nº 9.504/1997 concluiu pela existência de tal conduta, afastando, entretanto, o abuso de poder, mantendo-se a imposição de multa aos recorrentes Luciene Andrade Gomes Martinho e Cleiton Francisco de Albuquerque Silva.

De início, verificou-se que a nomeação dos cargos comissionados, estabelecida na alínea “a” do inciso V do art. 73 da Lei das Eleições, por consistir em exceção à proibição estabelecida, impunha aos investigadores o ônus de demonstrar o desvio de finalidade de tais nomeações, o que não restou comprovado nos autos.

Por sua vez, em relação às contratações por excepcional interesse público, expressa na alínea “d” do inciso V do art. 73 da Lei das Eleições, trata de outra exceção à regra proibitiva, entretanto, tal contratação demanda autorização específica do chefe do executivo, devidamente justificada, não cabendo alegações genéricas referentes à ocorrência da pandemia da COVID19 como fundamento para tais contratações.

Assim, reconheceu-se a prática de conduta vedada pela contratação de 209 pessoas por excepcional interesse público entretanto, não se especificou as funções desempenhadas por cada um, prejudicando, assim, a definição de quantos estariam fora das atividades essenciais.

Por tal motivo, segundo conclusão apresentada pela Procuradoria Regional Eleitoral, às fls 44 de seu parecer (id. 15976536), e acatada pelo relator, em seu voto, restou afastada a possibilidade de avaliar a gravidade da conduta, para fins de verificação da ocorrência de abuso de poder político.

Assim, quanto à contratação de pessoal por excepcional interesse público em período vedado, resta mantida apenas a multa aplicada pelo juiz *a quo*, reconhecendo-se a inexistência de elementos suficientes para caracterizar a prática de abuso de poder político, ou provas qualitativas da conduta para sustentar a cassação de diplomas.



Neste ponto, acompanho integralmente o voto do relator e passo a analisar a outra conduta vedada, consistente na distribuição gratuita de bens.

Da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública

Em relação a este ponto, verificou-se a existência de contratação direta de empresa para fornecimento de 6.500 (seis mil e quinhentas) cestas básicas à Prefeitura Municipal há cerca de um mês antes da eleição, tendo o investigador sustentado a ocorrência da distribuição indiscriminada desses bens, logo, com finalidade eleitoreira.

A conduta vedada, ora analisada, tem previsão no § 10 do art. 73 da lei nº 9.504/1997, que proíbe a distribuição gratuita de bens pela Administração Pública, salvo três exceções: calamidade pública, estado de emergência e preexistência de programa social.

Os recorrentes, à época investigados, não contestaram a distribuição das cestas básicas aos munícipes no período eleitoral, mas sustentaram que a ação tinha fundamento tanto em razão da existência de decreto municipal declarando calamidade pública, quanto em razão da existência de programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

A respeito da justificativa da existência de calamidade pública, a Procuradoria Regional Eleitoral defendeu o seguinte entendimento, acolhido, por sua vez, pelo relator do processo:

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.

De fato, tal decreto não dispôs expressamente sobre doação de bens, no caso, de cestas básicas ou outros gêneros alimentícios, visto que tal normativo apresentava caráter amplo, em relação ao enfrentamento da pandemia.

Transcrevo alguns dispositivos da referida norma:

“Art. 1º. Fica decretado estado de calamidade pública no Município de Bayeux para enfrentamento da pandemia decorrente do Coronavírus (COVID-19) em razão da emergência de saúde pública de importância internacional.

Art. 2º. Fica a Administração Municipal de Bayeux autorizada a adotar medidas excepcionais para o combate à disseminação do Coronavírus (COVID-19), e suas repercussões nas finanças públicas do município de Bayeux.”

Destaco que os dispositivos transcritos do referido normativo não tratam de ações específicas, mas estabelecem, inicialmente, a declaração do estado excepcional de calamidade pública (art. 1º) e a possibilidade de adoção de medidas excepcionais para combater a disseminação do vírus na comunidade (art. 2º).

É fato notório que a primeira providência adotada pelo poder público consistiu na restrição de locomoção do indivíduo, o denominado “lockdown”, acarretando diversas consequências na vida da população, em especial as camadas mais pobres daquela.

Visando conter o avanço da pandemia e em resposta aos efeitos da restrição de locomoção, foram adotadas as mais diversas ações pelos entes públicos, inclusive distribuição de alimentos às pessoas que não tinham como aferir renda sem sair de suas casas.

Muitas dessas doações, decorrentes da pandemia da COVID-19, foram contestadas no âmbito da Justiça Eleitoral como condutas vedadas e os Tribunais Regionais Eleitorais se pronunciaram nos casos concretos.

Percebe-se em vários julgamentos que não foram consideradas condutas vedadas aquelas praticadas sob a égide de decretos de declaração de situação de calamidade pública pela COVID-19, sem que tais normativos



dispusessem taxativamente quanto às doações de bens, como entendeu a PRE.

Cito o caso dos municípios de Barrinha/SP e Dilermando de Aguiar/RS, cujos respectivos decretos tinham como matéria principal a declaração da situação de calamidade pública.

Em decorrência, trago as decisões que afastaram a prática de conduta vedada e abuso de poder:

TRE-SP

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020. ALEGAÇÃO DE ABUSO DE PODERES POLÍTICO, ECONÔMICO E PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA PREVISTA NO § 10 DO ART. 73 DA LEI Nº 9.504/97. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS A ELEITORES EM RAZÃO DA PANDEMIA DO COVID-19. EVIDENCIADA SITUAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA, CONFORME PREVISÃO EM DECRETO MUNICIPAL. CONDUTA AMPARADA POR NORMAS MUNICIPAIS. NECESSIDADE DE PROVA ROBUSTA E INCONTESTE PARA CARACTERIZAÇÃO DO ABUSO. RECURSO DESPROVIDO.

(RECURSO ELEITORAL nº 060171836, Acórdão, Relator(a) Des. Nilton Agnaldo Moraes dos Santos, Publicação: DJE - DJE, Tomo 134, Data 13/07/2021, Página 0, grifei)

TRE-RS

RECURSO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. IMPROCEDENTE. ELEIÇÕES 2020. CONDUTAS VEDADAS. ABUSO DE PODER. PRELIMINARES. NULIDADE DA SENTENÇA. CERCEAMENTO DE DEFESA. INDEFERIMENTO DA PRODUÇÃO DE PROVAS. INOVAÇÃO NA CAUSA DE PEDIR.

ACRÉSCIMO DE FATOS NA APRESENTAÇÃO DA RÉPLICA. MÉRITO. DISTRIBUIÇÃO DE EDREDONS. COMPROVADO USO PROMOCIONAL PARA CANDIDATURA. REFERENTE A APENAS UM ELEITOR. CONDUTA VEDADA. PENA DE MULTA. MÍNIMO LEGAL. DISTRIBUIÇÃO DE VALE-GÁS E CESTAS-BÁSICAS. DECRETO EXECUTIVO MUNICIPAL. CALAMIDADE PÚBLICA. PANDEMIA COVID 19. EXCEÇÃO PERMITIDA. ART. 73, § 10, DA LEI N. 9.504/97. EXCESSO DE CONSULTAS ODONTOLÓGICAS. REPRESAMENTO INICIAL DAS CONSULTAS. ATENDIMENTOS JUSTIFICADOS. PARCIAL PROVIMENTO.

(...)

*3. Distribuição de edredons. Declarada, mediante decreto municipal, calamidade pública no município, para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pela covid-19, circunstância que permite a realização de doações nos termos do § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97. **A existência de calamidade pública e de estado de emergência afasta a necessidade de que a entrega de bens decorra de programa social em execução nos anos anteriores, dada a natureza imprevisível de tais intercorrências.** Entretanto, demonstrada a utilização do ato de distribuição para promoção de futura candidatura, com o intuito de obtenção de dividendos políticos, na medida em que a recorrida além de doar, realizou pessoalmente as entregas, acompanhada da primeira-dama, apresentando-se como candidata. Na hipótese, a lesão ao bem jurídico tutelado, que é a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a legitimidade do pleito, foi demonstrada somente quanto a uma eleitora beneficiada, razão pela qual a conduta merece reprimenda com a pena de multa aos beneficiados com o ato ilícito. Caracterizada a conduta vedada descrita no art. 73, inc. IV, da Lei n. 9.504/97, o recurso comporta provimento no ponto, a fim de que os candidatos recorridos sejam condenados à pena de multa prevista no art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei n. 9.504/97.*



4. Distribuição de vale-gás. Não se verifica, no aspecto eleitoral, a presença de ilicitude nas doações, ainda que tenham sido realizadas em data próxima ao pleito, considerando que ocorreram na vigência do Decreto Executivo Municipal que declara calamidade pública no município, para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pela covid-19. Tal circunstância caracteriza exceção que permite sejam realizadas doações nos termos do § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97. O fato de a doação de vale-gás ter sido destinada a pessoas idosas, de igual modo, não representa ilícito ou gravame a justificar a procedência do pedido condenatório nesse ponto, não partindo de presunção a tese de que o benefício aumentou o número de idosos votantes na eleição. Não demonstrado o desvio de finalidade na conduta.

5. Distribuição de cestas básicas com utilização de veículo não oficial. A doação do benefício estava amparada no Decreto Executivo Municipal que declara calamidade pública no município em razão da pandemia, exceção expressamente prevista no § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97 para a distribuição gratuita de bens. Diante da legalidade das doações, não caracteriza infração o fato de ter havido aumento de doações com a proximidade das eleições. *Tampouco viável a alegação de que a utilização de veículo locado para a doação das cestas básicas demonstraria a prática de abuso de poder político, uma vez ter sido plenamente demonstrado que a locação ocorreu em decorrência de manutenção do veículo oficial da Secretaria de Assistência Social.*

(...)

7. Considerando que a conduta vedada foi praticada com apenas uma ação (distribuição gratuita de um edredom), a multa deve ser fixada no mínimo legal para cada candidato, quantia que se afigura adequada, razoável e proporcional para reprimir o ilícito. Por ser improcedente o pedido de condenação por abuso de poder, gênero do qual é espécie a conduta vedada ora reconhecida, a inelegibilidade, enquanto reflexo da condenação pela prática do disposto no art. 73, inc. IV, da Lei n. 9.504/97 (art. 1o, inc. I, al. 2ª, LC n. 64/90), deverá ser analisada quando do julgamento de eventual pedido de registro de candidatura.

8. Provimento parcial.

(Recurso Eleitoral nº 060048510, Acórdão, Relator(a) Des. GERSON FISCHMANN, Publicação: PJE - Processo Judicial Eletrônico-PJE, grifei)

Nesse mesmo sentido, julgo razoável compreender que a existência de decreto de calamidade pública, por si só, pode configurar a exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições e amparar a concessão de benefícios, desde que esses guardem estrita pertinência à situação de excepcionalidade e não apresentem contornos eleitoreiros, observáveis de acordo com a forma e o tempo de sua execução.

No tocante a eventuais desvios de finalidade da distribuição de bens, sem relevância sob o ponto de vista eleitoral, caberá o devido julgamento na instância competente, de acordo com a Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que *"não compete à Justiça Eleitoral analisar práticas que podem consubstanciar atos de improbidade administrativa e não estão diretamente relacionadas com os pleitos eleitorais"* (REspe 397–92, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 20.10.2015).

Ante o exposto, considero que a existência do Decreto Municipal nº 17/2020, é suficiente para afastar a prática da conduta vedada, conforme exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, divergindo do relator do processo neste aspecto de seu voto.

Reconhecendo, portanto, a excludente da conduta vedada referente à calamidade pública, deixo de analisar a segunda hipótese de excludente aventada, referente à existência de programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Desta forma, afastado o reconhecimento da prática da conduta vedada, afasta-se, por conseguinte, o abuso de poder reconhecido pelo relator em relação à distribuição das cestas básicas, não se aplicando, portanto, as



penas de cassação de diplomas e declaração de inelegibilidade aos recorrentes.

Do uso da Secretaria Municipal de Saúde com finalidade eleitoral em prol dos investigados

Este terceiro elemento foi suscitado pela parte recorrente em suas contrarrazões, que alegou a existência de incremento da atuação da secretaria de saúde do município de Bayeux com fins eleitorais. A tese teve origem na pretensão inicial, que colocava o então secretário de saúde à frente das ações.

Apesar da ação de investigação judicial eleitoral ter sido julgada improcedente em relação ao referido secretário, o recorrido, aproveitou parte da tese para justificar a necessidade da manutenção da sentença condenatória em relação aos demais investigados.

Tal alegação não foi objeto de julgamento pelo relator, que considerou que o reconhecimento do abuso de poder nos tópicos anteriores e a impossibilidade de majoração da multa imposta em primeiro grau afastaram o interesse recursal da parte não sucumbente.

Considerando que meu voto não reconhece o abuso de poder, passo a tratar o tema suscitado pelo recorrido.

De fato, a argumentação trazia à baila nas contrarrazões recursais resume-se a três parágrafos, onde o recorrido alega a “promoção de programas assistenciais, com o objetivo único da captação de votos” e “o uso da máquina pública com o intuito de captação de votos”, sem contudo, apontar ações específicas ou fatos passíveis de análise, sob o ponto de vista jurídico.

Assim, em relação ao alegado uso da Secretaria Municipal de Saúde com finalidade eleitoral em prol dos investigados, não foram apresentados fatos ou circunstâncias suficientes para justificar o reconhecimento de abuso de poder.

Conclusão

Ante o exposto, voto pelo provimento parcial dos recursos, mantendo a condenação dos recorrentes à multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixada em sentença, decorrente da conduta vedada referente à contratação de pessoal por excepcional interesse público em período eleitoral, afastando a conduta vedada e do abuso de poder político em relação à distribuição de cestas básica e, ainda, o alegado uso da Secretaria Municipal de Saúde, defendido nas contrarrazões recursais, em harmonia parcial com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral.

É como voto.

Publique-se. Intimem-se.

Providências a cargo da Secretaria Judiciária e da Informação.

Após o trânsito em julgado, retornem os autos à zona de origem.

Sala de Sessões do egrégio Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, em 4 de setembro de 2023.

