



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO**

**ACÓRDÃO**

**Poder Judiciário**

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO**

**ACÓRDÃO**

**RECURSO ELEITORAL nº 140-31.2016.6.17.0086 - Classe 30ª**

**Recorrente(s):** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

**Recorrido(s):** THIAGO LUCENA NUNES

**Advogados:** WALBER FELIX PEREIRA E FILIPE FERNANDES CAMPOS

**Recorrido(s):** JOSÉ PEDRO DA SILVA

**Advogados:** WALBER FELIX PEREIRA E FILIPE FERNANDES CAMPOS

**EMENTA. RECURSO ELEITORAL EM AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. MUNICÍPIO DE AGRESTINA/PE. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. ART. 73, INCISO V, DA LEI Nº 9504/97. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22 DA LC Nº 64/90. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL SEM CONCURSO PÚBLICO. NÃO DEMONSTRADA A SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE INTERESSE PÚBLICO E A TEMPORARIEDADE DOS CARGOS PROVIDOS. CANDIDATOS À REELEIÇÃO. COMPROMETIMENTO DA NORMALIDADE E LISURA DO PLEITO. RECONHECIDO O ABUSO DE PODER POLÍTICO. INELEGIBILIDADE POR 08 (OITO) ANOS. CASSAÇÃO DO DIPLOMA DOS ELEITOS. DEMAIS CONDUTAS NARRADAS QUE NÃO SE ENQUADRAM COMO ATO ABUSIVO. RECURSO PROVIDO EM PARTE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

1. *In casu*, restou demonstrado de forma idônea e coerente a contratação ilícita no ano eleitoral pelo Município de Agrestina/PE de um total de 1.117 pessoas (sendo 556 servidores admitidos por meio de contratos temporários, 281 ocupantes de cargo comissionado e 280 admitidos através do Instituto IPPM), sem motivo relevante ou urgente, sem justificativa válida e sem a observância da exigência constitucional de concurso público.

2. Conquanto as contratações não tenham sido realizadas no período legalmente vedado (art. 73, inciso V,,

da Lei nº 9.504/97), nada obsta que a conduta ilícita seja apreciada sob a ótica do abuso poder político (ou de autoridade) (Art. 22, LC 64/90). Precedente do TSE.

3. O abuso de poder político caracteriza-se quando o agente público, utilizando-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura.

4. O nítido uso da máquina administrativa, através da admissão de um número excessivo de servidores em ano eleitoral, sem qualquer respaldo legal, evidencia o interesse eleitoreiro do Chefe do Poder Executivo Municipal, seja porque a conduta perpetrada através da Prefeitura, como uma das grandes empregadoras da região, acaba criando um estado de submissão dos contratados e de seus familiares, notadamente pela precariedade dos contratos firmados, seja porque, como candidatos à reeleição, criou-se uma expectativa nos contratados de que se o atual governo permanecesse à frente da gestão municipal, seus empregos estariam resguardados.

5. Existência de provas que corroboram a tentativa do Município de ofuscar o caráter eleitoreiro das contratações.

6. Hipótese em que a quebra da isonomia entre os candidatos e o comprometimento do pleito restaram patentes, demonstrando-se a gravidade da conduta necessária à caracterização do abuso de poder político, atingindo-se, por fim, o bem jurídico tutelado pela norma, qual seja a normalidade e a legitimidade das eleições.

7. Quanto às demais situações fáticas narradas, restou decidido que não caracterizam conduta vedada ao agente público ou outra prática abusiva.

8. Recurso parcialmente provido, para julgar procedente em parte o pedido inicial, apenas para reconhecer a prática de abuso de poder político por parte dos investigados nas inúmeras contratações ilícitas realizadas sem nenhuma prova de excepcional interesse público e para o desempenho de funções permanentes da Prefeitura, bem como para, com fulcro no art. 22, inciso, XIV, da LC 64/90, aplicar a ambos os investigados a sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes ao pleito de 2016, além de determinar a cassação de seus respectivos diplomas, haja vista que ambos foram diretamente beneficiados pelo desvio/abuso do poder de autoridade.

9. Execução imediata da decisão colegiada, a contar de sua publicação, nos termos da legislação aplicada à espécie.

Sob a presidência do Excelentíssimo Desembargador FREDERICO RICARDO DE ALMEIDA NEVES, ACORDAM os membros do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, por unanimidade, DAR PROVIMENTO PARCIAL ao recurso eleitoral para: a) JULGAR PROCEDENTE em parte o pedido inicial, apenas para reconhecer a prática de abuso de poder político (art. 22, LC 64/90) nas inúmeras contratações ilícitas realizadas pelos investigados sem nenhuma prova de excepcional interesse público e para o desempenho de funções permanentes da Prefeitura. Conseqüentemente, com fulcro no art. 22, inciso, XIV, da LC Nº 64/90, determinou-se a aplicação aos representados THIAGO LUCENA NUNES e JOSÉ PEDRO DA SILVA das sanções de inelegibilidade para a eleição de 2016, bem como para aquelas que se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes a este pleito, além da cassação de seus respectivos diplomas, haja vista que ambos foram diretamente beneficiados pelo desvio/abuso do poder de autoridade; b) NEGAR PROVIMENTO ao recurso, no que toca ao pedido formulado nas razões recursais de reforma da sentença para fins de procedência da ação pelo reconhecimento nas condutas narradas dos ilícitos consubstanciados nos artigos 73, inciso VII, e 74 da Lei das Eleições; c) DETERMINAR que os efeitos da presente decisão ocorram de forma imediata, a contar da publicação do acórdão, com o registro da inelegibilidade dos candidatos e declaração da vacância dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município de Agrestina/PE, além da realização de eleições indiretas, nos termos do voto do Relator; d) Remeter os autos ao Ministério Público Eleitoral para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal (art. 22, inciso XIV, da LC 64/90). Ressalte-se que o Des. Carlos Gil entendeu que a decisão só deve surtir efeitos após o trânsito em julgado.

Recife - PE, 04 de junho de 2020.

**DESEMBARGADOR ELEITORAL CARLOS FREDERICO GONÇALVES DE MORAES –  
RELATOR**

**RELATÓRIO**

Trata-se de RECURSO ELEITORAL interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, em face de sentença (fls. 7518/7524), prolatada pelo Juízo da 86ª Zona Eleitoral (Agrestina/PE) em 19 de agosto de 2019, que julgou improcedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral proposta em 25 de agosto de 2016 pela Coligação Frente Popular de Agrestina em face de Thiago Lucena Nunes e José Pedro da Silva, candidatos à reeleição aos cargos, respectivamente, de Prefeito e Vice-Prefeito da cidade de Agrestina/PE.

Originariamente, a ação versa sobre supostas práticas de abuso de poder político e de condutas vedadas perpetradas pelos investigados, que, nos termos da peça vestibular, estariam evidenciadas nos seguintes fatos:

a) contratação temporária de pessoal no ano da eleição em número bastante expressivo e bem acima dos Municípios de mesmo porte, destacando o investigante o elevado número de cargos comissionados, o que demonstraria o nítido caráter eleitoreiro das contratações, desequilibrando o pleito e infringindo os arts. 41-A e 73, V, da Lei das Eleições c/c artigo 22, inciso XIV da LC n.º 64/90;

b) contratação ilícita de servidores através do Instituto Pernambucano de Planejamento Municipal (IPPM) para prestarem serviço ao Município de Agrestina, servindo tal contratação irregular como moeda de troca, qual seja, voto em favor dos investigados;

c) exposição na propriedade particular do primeiro investigado de três máquinas pesadas (uma retroescavadeira e dois caminhões caçamba), adquiridas pelo Município mediante convênio, no escopo de impressionar a população, infringindo o inciso I do art. 73 da Lei das Eleições;

d) extrapolação do limite de gastos com publicidade institucional, contrariando o art. 73, V, da Lei das Eleições;

e) propaganda eleitoral custeada com recursos públicos, quando, por ocasião da realização dos shows de São João no ano de 2016, os locutores da festa enalteceram a pessoa do prefeito, proferindo o seguinte discurso: “Boa noite, quem quer Benil, aí? Olha, gente, daqui a pouco tem Benil e em seguida Peeeeeeedrinho Pegação. Um abraço, gente, Muito obrigado em nome da Prefeitura Municipal de Agrestina. Novos Tempos. O Prefeito é simplesmente ele com 69% de aprovação na cidade, está entre os principais melhores Prefeitos de Pernambuco, Thiiiiiiiiiiago Nunes!”

Na sentença objurgada, o magistrado de primeiro grau, ao julgar improcedente o pedido inicial, sopesou os fatos da seguinte forma:

I) quanto às contratações temporárias, asseverou que, lamentavelmente, é bastante comum em Municípios do Estado que este tipo de contratação seja a regra, chegando ao ponto de haver mais servidores temporários que efetivos. Nesse contexto, destacou que apesar de a conduta ser reprovável, ela vem se prolongando no tempo, independentemente de ano ou período eleitoral, além de não restar demonstrado nos autos que as contratações ocorreram em troca de votos, razão pela qual não configurariam abuso de poder ou conduta vedada pela legislação eleitoral, devendo a atitude ser combatida por meio da correspondente Ação Civil Pública;

II) em relação aos gastos com publicidade institucional, alega que o excesso não restou demonstrado nos autos, ressaltando que o Tribunal de Contas do Estado em resposta ao Ofício do Juízo, apresentou gastos aquém daquele relatado na inicial;

III) da mesma forma, reputou improcedente a alegação de promoção pessoal pela exposição de máquinas pesadas na propriedade particular do primeiro investigado, visto que não se tratava naquela ocasião de um bem público, além do que reputou fidedigna a tese da defesa de que com a conduta, buscou-se tão somente proteger as máquinas da ação de vândalos;

IV) no que tange às palavras, proferidas pelo locutor do evento de São João, e a suposta realização de propaganda eleitoral com dinheiro público, afirma que não há provas nos autos de que o investigado Thiago Nunes tenha sido o autor intelectual de tais palavras, nem que ele tinha conhecimento ou, ainda, que se encontrava presente no local. Ademais, considerou que a única frase destacada na inicial não possui o condão de desequilibrar qualquer pleito eleitoral.

Irresignado, o Ministério Público Eleitoral interpõe o presente Recurso Eleitoral, refutando os itens I, II, IV e V acima apontados. Em suas razões (fls. 7.526/7.534), a parte recorrente alega que a jurisprudência pátria vem reconhecendo abuso de autoridade, nos termos do art. 22 da LC n.º 64/90, nas contratações temporárias, em ano eleitoral, de servidores para cargos de natureza permanente e de terceirizados. Nesse contexto, alega que as provas dos autos corroboram que as contratações violaram a Constituição Federal e os normativos infraconstitucionais que disciplinam a matéria. Aduz que não há respaldo legal para a conduta ou a comprovação da existência de tantos cargos vagos quanto foram as contratações. Destaca as provas produzidas em Inquérito Civil em tramitação na Promotoria de Justiça em Agrestina, devidamente acostadas aos autos, nas quais as testemunhas narram que as contratações através do Instituto Pernambucano de Planejamento Municipal serviram, na verdade, para selecionar e admitir centenas de pessoas, sem prévio concurso público. Registra que o total de admissão ilícita de pessoal no eleitoral de 2016 alcançou o patamar de 1.117 pessoas, restando nítido o abuso de poder político. Ressalta, nesse tocante, inclusive, que os investigados foram eleitos com uma diferença de menos de 2.000 votos. Assevera, então, que a conduta pode ter causado desigualdade de oportunidades entre os candidatos. Por outro lado, defende que as notas de empenho trazidas à inicial demonstrariam o excesso dos gastos com publicidade institucional da Prefeitura, infringindo o art. 73 da Lei das Eleições. Sustenta, por sua vez, que a narrativa trazida à inicial quanto à fala do locutor durante os festejos juninos no ano de 2016, igualmente contraria o normativo de regência, consistindo em publicidade que caracterizou promoção pessoal da autoridade, no caso, o Prefeito, ora investigado.

Nestes termos, pugna pelo provimento do presente recurso, a fim de que se julgue procedente a representação eleitoral em comento, aplicando-se as sanções de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 08 (oito) anos subsequentes às Eleições de 2016, além da cassação de diploma dos candidatos requeridos.

Os investigados/recorridos apresentaram contrarrazões às fls. 7.540/7.546. Defendem, inicialmente, que não houve excesso de contratos temporários, já que tais contratações teriam ocorrido sob a égide de lei autorizativa. Insistem que não há nas condutas narradas abuso de poder político, posto que estariam todas elas amparadas pela Lei. Alegam que houve propositura de Ação Civil Pública pelo Ministério Público em atuação naquela comarca, entretanto, o feito não foi julgado. Ao final, requerem o total desprovemento do recurso.

Instada a se manifestar, a Procuradoria Regional Eleitoral ofertou parecer (fls. 7.607/ 7.612), através do qual opina pelo não conhecimento do ato abusivo nas questões relativas à exposição do maquinário, à publicidade indevida com recursos públicos e ao excesso de gastos com publicidade institucional. Não obstante, quanto à questão das contratações dos servidores, entende que há fortes elementos de prova a apontar afronta à Constituição Federal e à legislação infraconstitucional. Nestes termos, manifesta-se pelo provimento do recurso ministerial.

É o Relatório.

### VOTO

Inicialmente, convém registrar que a presente ação, apesar de ter sido proposta em 25 de agosto de 2016, somente foi julgada pelo Juízo de primeiro grau em 19 de agosto de 2019, subindo os autos a esta Corte em 03 de outubro de 2019 e realizada a conclusão a esta Relatoria em 03 de dezembro de 2019, por ocasião da minha posse. Ressalvo que não obstante a imensa quantidade de documentos a serem analisados - destaque-se que o presente feito tem um total de 28 volumes – esta Relatoria não deixou de envidar esforços para análise e julgamento do presente feito.

Pois bem.

Conforme relatado, cuida-se de recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral em face de sentença prolatada pelo Juízo da 86ª Zona Eleitoral que julgou improcedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral proposta por suposto abuso de poder e prática de conduta vedada perpetrados pelos então Prefeito e Vice-Prefeito do município de Agrestina/PE, candidatos à reeleição no ano de 2016 e ora investigados.

A matéria, devolvida através do presente recurso eleitoral, cinge-se a contextos distintos que teriam beneficiado os investigados e, ato contínuo, infringido a legislação constitucional e infraconstitucional em matéria eleitoral. Desse modo, passo a discorrer sobre cada um dos pontos de irresignação do *Parquet* Eleitoral.

#### **1. ANÁLISE DA PRÁTICA DE CONDOTA VEDADA CONSUBSTANCIADA NO ART. 73, INCISO V, DA LEI N º 9.504/97.**

Com relação a conduta vedada aos agentes públicos de contratação de pessoal nos três meses antes das eleições, constato que, de fato, não há como adequar a conduta dos investigados ao art. 73, inciso V, da Lei n.º 9.504/97. Isso porque não há prova nos autos de que as contratações ora tratadas tenham ocorrido no período vedado pela legislação eleitoral. Confira-se o teor do normativo:

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:

Assim sendo, não acolho essa irresignação recursal.

## **2. DO EXAME DO PEDIDO INICIAL SOBRE A CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO (ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/97)**

Quanto ao pedido inicial para o reconhecimento da captação ilícita de sufrágio, ademais de não ter sido reiterado nas razões recursais, da mesma forma que a prática da conduta vedada anterior, esbarra na limitação temporal imposta pela própria legislação eleitoral, que, para este ilícito, exige que a conduta tenha sido perpetrada no período compreendido entre o registro da candidatura até o dia da eleição. Confira-se o teor do dispositivo legal:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, **desde o registro da candidatura até o dia da eleição**, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

Visto isso, diante prova revelada, deixa-se de acolher tal pretensão.

## **3. DA ANÁLISE DO ABUSO NA CONTRATAÇÃO DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL PELOS INVESTIGADOS**

Nesse ponto, sustenta o recorrente que houve excesso de despesa com propaganda institucional no ano eleitoral, infringindo-se, assim, o que dispõe o art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97, confira-se:

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:

(...)

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

Ressalta em suas razões recursais que os documentos acostados à inicial trazem empenhos do Município de Agrestina/PE que totalizaram R\$ 439.000,00 com publicidade institucional no ano de 2016 e, ainda, que tal número estaria bastante além dos gastos realizados em anos anteriores, sendo em 2013 o correspondente a R\$ 11.140,00; em 2014, R\$ 33.900,00; em 2015, zero. Pelo valor elevado, sustenta que além da prática de conduta vedada, houve abuso de poder político.

Em que pese os números apresentados, comungo do entendimento da Procuradoria Regional Eleitoral quando, em sua manifestação neste segundo grau de jurisdição, ressalta que nem a coligação autora, nem o Ministério Público Eleitoral, enquanto recorrente, lograram demonstrar a ocorrência do gasto efetivo.

Nesse tocante, cumpre destacar que no âmbito do Direito Administrativo, percebe-se serem distintas as situações de valor empenhado, valor liquidado e valor pago. De forma bem sucinta, destaco que o valor empenhado refere-se ao numerário que a Administração Pública reservou para efetuar um pagamento planejado, após a assinatura de um contrato para prestação de serviço; o valor liquidado se consubstancia quando o serviço for executado; já quando o fornecedor de fato recebe o valor, ele é considerado valor pago.

Visto isto, observo que os documentos a que se refere o recorrente (fls. 114/126, volume 1), são apenas notas de empenho, razão pela qual não há como se demonstrar a despesa efetiva.

Com bem destacou o magistrado sentenciante, o que há demonstrado nos autos através de informação prestada pelo próprio Tribunal de Contas do Estado (fls. 352/373, volume 2), é que os empenhos - que foram efetivamente liquidados e pagos - corresponderam ao valor de R\$ 13.000,00 no ano de 2016. Não havendo que se falar, portanto, em excesso e, conseqüentemente, em conduta vedada perpetrada pelos agentes públicos.

#### **4. DO EXAME DA PROPAGANDA IRREGULAR REALIZADA COM DINHEIRO PÚBLICO**

Sobre essa questão, pertinentemente destacou a Procuradoria Regional Eleitoral que a questão já teria sido debatida anteriormente. De fato, constato que o mesmo fato ora narrado, qual seja, suposta propaganda eleitoral realizada em favor dos investigados, durante os festejos juninos de 2016 já foi suficientemente debatida no primeiro grau de jurisdição, nesta Corte Eleitoral e perante o TSE. Confirmando-se, o inteiro teor da decisão proferida por aquele Colendo Tribunal Superior que bem elucida a notícia trazida:

“DECISÃO

Thiago Lucena Nunes interpôs recurso especial eleitoral (fls. 105-117) em face do acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (fls. 97-100) que, por unanimidade, negou provimento ao recurso eleitoral e manteve a sentença do Juízo da 86a Zona Eleitoral que julgou procedente representação eleitoral, com a condenação do recorrente a pagamento da multa no valor de R\$ 5.000,00, imposta em

razão de propaganda eleitoral antecipada veiculada durante show durante festa junina promovida pela Prefeitura Municipal.

O acórdão regional tem a seguinte ementa (fl. 97):

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. PROPAGANDA ELEITORAL. REALIZAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA EM SHOW DURANTE AS FESTAS JUNINAS PROMOVIDA PELA PREFEITURA MUNICIPAL EXALTAÇÃO DAS QUALIDADES DO ADMINISTRADOR CANDIDATO À REELEIÇÃO. RECURSO DESPROVIDO. MANUTENÇÃO DO PAGAMENTO DA MULTA.

1. Muito embora não tenha havido pedido explícito de votos, o enaltecimento de maneira excessiva do pré-candidato pelo locutor oficial do evento, conforme trechos degravados de mídia acostada aos autos, deixa claro que o recorrente se utilizou de evento promovido pela Prefeitura no mês de junho/2016 para se promover buscando a reeleição. 2. De acordo com o art. 36 da Lei nº 9.504/1997, a propaganda eleitoral só foi permitida a partir de 15/08/2016. 3. A realização de "showmícios" é proibida pelo art. 12 da Res. 23.457/2015, não podendo ser admitida como ato de pré-campanha. REspe nº 36-39.2016.6.17.0086/PE. 4. Recurso improvido. 5. Manutenção da decisão que condenou ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pela realização de propaganda eleitoral antecipada.

O recorrente alega, em suma, que: a) houve violação ao art. 36-A da Lei 9.504/97 e divergência jurisprudencial, porquanto o aludido dispositivo exige o pedido explícito de votos para a configuração da propaganda eleitoral antecipada, o que não ocorreu na espécie; b) a simples menção à pré-candidatura e a exaltação de qualidades pessoais não consubstanciam propaganda eleitoral extemporânea;

c) não se exige nova incursão sobre os elementos fático probatórios dos autos (inviável nesta instância especial, a teor dos verbetes sumulares 7 do Supremo Tribunal Justiça e 279 do Supremo Tribunal Federal), mas apenas o reexame jurídico sobre as premissas fáticas fixadas na decisão regional; d) a conduta do recorrente está em conformidade com a legislação eleitoral e não há nenhuma quebra da paridade de armas; e) a multa aplicada não pode ser mantida, haja vista que não há no art. 36-A preceito sancionador, não sendo possível, no âmbito do processo eleitoral, usar a analogia, aplicando-se sanção estranha ao dispositivo violado; f) o acórdão proferido encontra-se em total "divergência no que tange interpretação do art. 36-A, da Lei nº 9.504/97, pelo TRE/PR e o TRE/PE, pois as palavras proferidas pelo locutor não explicita o pedido de votos, apenas externa exaltação das qualidades pessoais do candidato e isto não acarreta no pedido explícito de votos" (fl. 115).

Requer o conhecimento e o provimento do recurso especial, a fim de reformar o acórdão regional e julgar improcedente a representação. Não foram apresentadas contrarrazões, conforme certidão à f l. 123.

A douta Procuradoria-Geral Eleitoral, no seu parecer de fls. 126-130, opinou pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

Decido.

O recurso especial é tempestivo. O acórdão regional foi publicado em sessão em 26.9.2016, segunda-feira (certidão de f l. 101), e o apelo foi apresentado em 28.9.2016, quarta-feira (f l. 105), em peça subscrita por advogado habilitado nos autos (procuração à fl. 53 e substabelecimento à f l. 118).

O Tribunal a quo negou provimento ao recurso eleitoral de Thiago Lucena Nunes e manteve a procedência de representação eleitoral, por prática de propaganda eleitoral antecipada, nos seguintes termos (fls. 99-100): Muito embora não tenha havido pedido explícito de votos, o enaltecimento de maneira excessiva do pré-candidato pelo locutor oficial do evento, conforme trechos degravados de mídia acostada aos autos, deixa claro que o recorrente se utilizou de evento promovido pela Prefeitura no mês de junho/2016 para se promover buscando a reeleição.

**Destaco trecho da degravacão: "... Boa noite quem quer Benil aí? Olha gente daqui a pouco tem Benil e em seguida Peeeeeeedrinho Pegação, um abraço gente, muito obrigado em NOME DA PREFEITURA MUNICIPAL DE AGRESTINA NOVOS TEMPOS O PREFEITO É SIMPLEMENTE ELE COM 69% DE APROVAÇÃO NA CIDADE, ESTÁ ENTRE OS PRINCIPAIS MELHORES PREFEITO DE PERNAMBUCO THIIIIAGO NUNES!..."**

De acordo com o art. 36 da Lei nº 9.504/1997 a propaganda eleitoral só foi permitida a partir de 15/08/2016.

Ademais, a realização de "showmícios" é proibida pelo art. 12 da Res. 23.457/2015, não podendo ser admitida como ato de pré-campanha.

Pelo exposto, corroborando com o posicionamento do Ministério Público Eleitoral, voto pelo não provimento da pretensão recursal, mantendo-se a sentença prolatada pelo MM Juiz da 86a Zona Eleitoral, que condenou o recorrente ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.00000 (cinco mil reais) pela realização de propaganda eleitoral antecipada.

O recorrente aduz violação ao art. 36-A da Lei 9.504/97 e dissenso jurisprudencial, argumentando que não ficou comprovada a realização de propaganda eleitoral extemporânea, porquanto não houve pedido explícito de voto, além do que, a simples menção à pré-candidatura e a exaltação de qualidades não seriam suficientes para a configuração do ilícito. Extrai-se, da síntese contida na ementa do acórdão regional, que a Corte de origem concluiu que, "muito embora não tenha havido pedido explícito de votos, o enaltecimento de maneira excessiva do pré-candidato pelo locutor oficial do evento, conforme trechos degravados de mídia acostada aos autos, deixa claro que o recorrente se utilizou de evento promovido pela Prefeitura no mês de junho/2016 para se promover buscando a reeleição" (fl. 97).

É certo que, para configuração da propaganda eleitoral antecipada, antes da última alteração legislativa, não era necessário o pedido explícito de votos, bastando para tanto que fosse levada ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, a ação política ou as razões que levassem a inferir que o beneficiário fosse o mais apto para a função pública.

No entanto, a jurisprudência mais recente do TSE, firmada ainda sob a égide do regramento anterior à Lei 13.165/2015, é no sentido de que, "para a configuração da propaganda extemporânea, é necessário que haja referência a pleito eleitoral e expresse pedido de voto" (REspe 7712-19, rei. REspe nº 36-39.2016.6.17.0086/PE Min. Maria Thereza de Assis Moura, red. para o acórdão Min. Luciana Lóssio, DJE de 9.9.2016). No mesmo sentido, cito: AgR-REspe 51-24, rei. Min. Luiz Fux, PSESS em 18.10.2016; e AgR-REspe 284-28, rei. Min. Laurita Vaz, redator para o acórdão Min. João Otávio de Noronha, DJE de 14.2.2014.

Assim, à míngua de pedido de voto e de referência ao pleito, não se podem qualificar os fatos relatados no acórdão regional como

propaganda eleitoral extemporânea. Por fim, ressalto que o Ministério Público Eleitoral igualmente opinou pelo provimento do apelo, nos seguintes termos (fls. 127-129): A Lei nº 13.165/2015 conferiu nova redação ao art. 36-A da Lei nº

9.504/97, o qual passou a assim dispor: Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013) II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de

comunicação intrapartidária; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013) III - a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos; f Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013) V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) VI - a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) § 1º É vedada a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias, sem prejuízo da cobertura dos meios de comunicação social. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) § 2º Nas hipóteses dos incisos I a VI do caput, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) § 3º O disposto no § 2º não se aplica aos profissionais de comunicação social no exercício da profissão. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Por essa novel disposição legal, foi proporcionada uma maior liberdade ao candidato que - desde que não haja pedido explícito de votos - poderá fazer menção à candidatura, exaltar suas qualidades pessoais, e realizar atos próprios de propaganda intrapartidária, previstos nos incisos I a VI do mesmo artigo, durante os quais ainda é permitido o pedido de apoio político, a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver.

Analisando-se a questão à luz da previsão legal existente, ainda

assim não é possível concluir que qualquer ato de propaganda política de pré-campanha estaria resguardado pelo dispositivo, desde que ausente o pedido explícito de votos.

Sabe-se que prevalece no sistema eleitoral a regra da proibição da propaganda eleitoral antecipada, a qual, mesmo após a alteração legislativa, não pode ser ignorada. Assim, a nova disposição do art. 36-A da Lei das Eleições deve ser interpretada como exceção à norma proibitiva, e, desse modo, os seus incisos devem ser analisados de forma a não possibilitar sua aplicação fora dos limites - já bastante ampliados - impostos pelo legislador, sob pena de esvaziar-se a regra da vedação à propaganda eleitoral antecipada. Assentada essa premissa, deve-se verificar, então, a conformidade - ou não - do evento artístico realizado pelo recorrente, fora do período eleitoral, com as novas disposições e os limites constantes do art. 36-A da Lei nº 9.504/97. Extrai-se do acórdão recorrido que (fls. 94): Muito embora não tenha havido pedido explícito de votos, o enaltecimento de maneira excessiva do pré-candidato pelo locutor oficial do evento, conforme trechos de gravação de mídia acostada aos autos, deixa claro que o recorrente se utilizou de evento promovido pela Prefeitura no mês de junho/2016 para se promover buscando a reeleição. Destaco trecho da gravação: "... Boa noite quem quer Benil aí? Olha gente daqui a

pouco tem Benil e em seguida Peeeeeeedrinho Pegação, um abraço gente, muito obrigado em NOME DA PREFEITURA MUNICIPAL DE AGRESTINA NOVOS TEMPOS O PREFEITO É SIMPLEMENTE ELE COM 69% DE APROVAÇÃO NA CIDADE, ESTÁ ENTRE OS PRINCIPAIS MELHORES PREFEITOS DE PERNAMBUCO THIAGO NUNES!..."

**De fato, a análise do texto constante do acórdão regional, em cotejo com as hipóteses dos incisos I a VI do art. 36-A da mencionada lei, indica que o discurso do locutor em benefício do recorrente está resguardada pela exceção legal. Trata-se, tão somente, de promoção pessoal de pré-candidato à reeleição, em festa junina promovida pelo Município.**

**Ao analisar todo o teor do discurso, resta claro que o [que] ocorreu foi a mera divulgação de ação política desenvolvida em favor do prefeito, o que, de acordo com a nova disposição legal, poderíamos considerar como ato regular de pré-campanha. Quaisquer situações que extrapolem os limites do uso regular do poder econômico, e suas consequências legais, deverão de ser discutidas na via judicial própria.**

Pelo exposto, conheço do recurso especial, por ofensa ao art. 36-A da Lei 9.504/97 e divergência

jurisprudência!, bem como lhe dou provimento, nos termos do art. 36, § 7º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de reformar o acórdão regional e julgar improcedente a representação eleitoral, tornando-se insubsistente a multa aplicada ao recorrente.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 1º de agosto de 2017.

Ministro Admar Gonzaga

Relator” (TSE, RESPE 0000036-39.2016.6.17.0086, Min. ADMAR GONZAGA, Julgado em 01/08/2017, Publicado em DJE 04/08/2017)

Extraí-se daí que o fato analisado naquela oportunidade é exatamente o mesmo trazido à baila na presente Ação Judicial de Investigação Eleitoral. A decisão acima transitou em julgado em 17 de agosto de 2017 e, ao final, não reconheceu como propaganda eleitoral o discurso do locutor, de modo que não cabe a esta Corte revolver a matéria suficientemente discutida em momento anterior e já acobertada pelo manto da coisa julgada.

## **5. ANÁLISE DA SUPOSTA PROMOÇÃO PESSOAL DO PREFEITO COM A EXPOSIÇÃO DE MAQUINÁRIO PERTENCENTE AO MUNICÍPIO EM SUA PROPRIEDADE PARTICULAR**

Sobre esse ponto, narra o pedido inicial que o investigado Thiago Lucena Nunes, enquanto Prefeito do Município de Agrestina/PE teria se utilizado de maquinário pesado da Prefeitura em benefício próprio, tendo em vista que expôs três máquinas pesadas (uma retroescavadeira e dois caminhões caçamba) em sua propriedade particular. Com isso, teriam os investigados incorridos na prática de conduta vedada consubstanciada no uso de bens móveis pertencentes à Administração Pública em seu próprio benefício (artigo 73, inciso I, Lei nº 9.504/97).

Primeiramente, observo que tal matéria não foi devolvida a esta Corte, posto que não foi objeto de irresignação do Parquet Eleitoral em suas razões recursais. Trago à consideração da Corte apenas por amor ao debate instaurado na inicial. Ademais, a situação também foi precedentemente discutida quando do julgamento da Representação nº 33-84.2016. Naquela ocasião, o Juiz Eleitoral 86ª Zona Eleitoral determinou o arquivamento da ação, haja vista que o investigado Thiago Lucena Nunes, após notificado, atendeu à determinação de retirada imediata das máquinas e dos equipamentos públicos de dentro de sua propriedade, deixando-se, assim, de reconhecer a prática de conduta vedada que também era pleiteada naqueles autos, tudo conforme sentença acostada às fls. 320/322, volume 2, da presente ação.

Visto isso, deixa-se de aprofundar o debate acerca de tal situação.

## **6. DO EXAME DO ABUSO DE PODER POLÍTICO (OU DE AUTORIDADE). DO EXCESSO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO; DO EXCESSO DE ADMISSÃO DE SERVIDORES COMISSIONADOS; E DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR INTERMÉDIO DE ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS.**

Narra a ação originária proposta pela Coligação Frente Popular de Agrestina que, no ano de 2016, aquele Município contava com um total de 556 (quinhentos e cinquenta e seis) servidores contratados

temporariamente. Cotejando tal informação com municípios vizinhos de mesmo porte, percebe-se o número expressivo de servidores admitidos a título precário. A tabela a seguir consta da petição inicial (fls. 03), confira-se:

### **MUNICÍPIO, HABITANTES, CONTRATOS TEMPORÁRIOS, COMISSIONADOS**

AGRESTINA, 22.679,	<b>556,</b>	<b>281</b>
ALTINHO, 22.353,	300,	48
S J DO MONTE, 20.488,	302,	56

Os números de contratos temporários são comprovados através dos documentos de fls. 26/37, volume 1, e não são impugnados pelos representados.

Em suas contrarrazões recursais, os investigados/recorridos se limitam a afirmar que os fatos narrados na inicial não ocorreram na forma como imaginada e que todas as contratações se deram sob a égide de Lei Autorizativa. Nesse contexto, observo também que em sua defesa, ainda no primeiro grau, argumentaram que as contratações observaram o disposto no artigo 37, inciso IX da Constituição Federal e as Lei Municipais n. 805/1993, 883/1999 e 1.061/2007. Sustentaram, ainda naquela oportunidade, que as contratações se deram face a aposentadoria de servidores – 82 (oitenta e dois), no total –, ocorridas no período compreendido entre 2013 e 2016, e pelo surgimento de necessidades do Município. Também aduziram que não houve descumprimento ao art. 73, inciso V da Lei das Eleições que apenas veda a contratação nos três meses que antecedem o pleito.

Constato, entretanto, que não merecem prosperar nenhum dos argumentos sustentados pelos investigados.

Como bem apontado pelo Ministério Público Eleitoral, a contratação temporária de servidores é disciplinada pelo artigo 37, inciso IX da Constituição Federal, confira-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Extrai-se, portanto, ser necessário o preenchimento de 04 requisitos para assegurar a constitucionalidades desta contratação: a) lei regulamentadora; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.

No caso em tela, observo que nenhum destes requisitos restou cumprido pelo Município. As Leis Municipais, invocadas pelos investigados, que autorizariam tais contratações, estabelecem um limite temporário já ultrapassado no ano de 2016. Veja-se, por exemplo, a Lei Municipal nº 1061/2007 que autoriza a contratação por prazo determinado, podendo ser renovada ou prorrogada, desde que o prazo total não exceda 04 anos (art. 4º, alínea a – fls. 203, volume 1). Ou seja, tais contratações somente poderiam ocorrer até o ano de 2011. Em 2012, quando se iniciou a gestão dos investigados já não havia permissivo legal às contratações temporárias.

Ademais disso, observa-se que as contratações não ocorreram por tempo determinado, nem por necessidade temporária ou interesse público excepcional. O último concurso do Município foi realizado no ano de 2004, de modo que tais contratações ocorreram para os serviços corriqueiros e permanentes da municipalidade, tais como motorista, auxiliar de serviços gerais, cozeiro, professor, enfermeiros, assistentes administrativos entre tantos outros. (Vide a lista com a relação dos servidores de fls. 26/37).

A manipulação da máquina pública através de número tão expressivo de servidores, é constatada, inclusive, pelo fato de não ter sido demonstrada a existência de tantos cargos vagos, quanto foram os números de admissões. Em verdade, os investigados apenas apresentaram o quantitativo de 82 (oitenta e duas) aposentadorias de servidores, do que deflui que o restante dos servidores temporários, ou seja, 474 (quatrocentos e setenta e quatro) foram contratos sob o argumento genérico e abstrato de “*necessidade do Município*”.

Por sua vez, o número de servidores comissionados do Município também salta aos olhos, totalizando 281 (duzentos e oitenta e um) cargos comissionados existentes e providos pela Prefeitura. O número trazido à inicial é confirmado pelos próprios investigados e comprovados pelos documentos por ele acostados às fls. 218/222, volume 1.

Os cargos comissionados são disciplinados igualmente pela Lei Maior que dispõe:

Art. 37, CF. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;**

(...)

**V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;**

Aqui, ressaltou o recorrente que não há proporcionalidade entre este número expressivo de servidores comissionados e o número de servidores efetivos, nem tampouco há uma descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos, a fim de relacioná-las com o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento. De fato, em nenhum momento dos presentes autos, preocupam-se os investigados em demonstrar tal correlação ou em explicar concretamente a situação, limitando-se sempre a afirmar que as contratações ocorreram por necessidades dos serviços em razão da estrutura administrativa peculiar daquela municipalidade.

Mais alarmante é a situação da contratação de servidores do Município através de entidade sem fins lucrativos. Nesse sentido, restou incontroverso nos autos que os investigados se utilizaram do Instituto Pernambucano de Planejamento Municipal – IPPM - para contratação de pessoal.

Argumentam os investigados/recorridos que em 2015 foram firmados dois convênios de cooperação técnica com indigitado Instituto, precedidos de chamada pública, haja vista o péssimo desempenho do Município nos índices de Educação Básica, além da deficiência na prestação de serviços de saúde.

Ocorre que o contexto apresentado nos autos é bem distinto da utópica justificativa dos investigados. Sobre os convênios firmados, observa-se decisão exarada pelo Tribunal de Contas do Estado, além da instauração de Inquérito Civil pelo Ministério Público em atuação naquele Município, que demonstram a ilicitude da parceria firmada e, conseqüentemente, das contratações.

Ora, o convênio firmado com o IPPM para supostamente melhorar o desempenho do Município na educação, previa, a princípio, a contratação de servidores **voluntários**, sob a denominação de Agentes de Mobilização Social pela Administração, aos quais competia, segundo os termos de adesão firmados (acostados a partir das fls. 3.091, volume 11):

- a) atuar diretamente com as famílias, comunidades e a sociedade civil de um modo geral, divulgando a importância das famílias participarem da educação dos filhos, orientando-as sobre como fazê-lo e acompanhando-as de perto, promovendo a articulação escola/família/comunidade;
- b) observar comprometimento com a sua assiduidade no desempenho das suas atividades, atuando com presteza nos trabalhos que lhe forem incumbidos;
- c) justificar as ausências nos dias em que estiver designado para a prestação do serviço civil voluntário;
- d) respeitar as normas legais e regulamentares; e,
- e) não receber sob hipótese alguma, qualquer título, remuneração pela prestação do civil voluntário. (Cláusula Quarta)

Mais adiante, o termo de adesão firmado pelos voluntários consigna, na sua cláusula sexta, a autorização para ressarcimento de despesas comprovadamente realizadas no desempenho exclusivo de sua atividade voluntária em até R\$ 678, 00 (seiscentos e setenta e oito reais).

Do que se colhe, os ressarcimentos aos voluntários eram realizados mensalmente, com base apenas no preenchimento - supostamente pelos trabalhadores - de informações, sem qualquer comprovação da despesa através de recibos ou notas fiscais, conforme se infere da prestação de contas acostada a partir das fls. 4207, volume 16. Quanto a este fato, restou confirmado no bojo do Inquérito Civil produzido pelo Ministério Público - IC nº 01/2018, que os supostos voluntários apenas assinavam os documentos apresentados sem terem sequer conhecimento do seu teor ou, ainda, que, independentemente do comparecimento às escolas, recebiam mensalmente o valor referente à bolsa. (Termos de declaração de fls. 7442, 7443, 7444, volume 28).

Dos documentos acostados aos autos, chama atenção também as fichas curriculares dos candidatos que, apesar de estarem sendo contratados para melhorar os índices da educação e acompanhar a comunidade nessa missão, eram em grande parte não alfabetizados, em processo de alfabetização ou com nível de escolaridade bastante precários. (Vide as fichas curriculares de fls. 2973, 2977, 2985, 2987, por exemplo).

Sobre o convênio firmado entre o Município, na pessoa dos investigados, e o Instituto, o Tribunal de Contas do Estado em Auditoria Especial (TC nº 1604412-5), acolhendo os termos do parecer do Ministério Público de Contas concluiu o seguinte sobre a situação ora analisada:

## 2.6. [OA.2] DESVIO DE FINALIDADE COM BURLA À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO NO CONVÊNIO COM O IPPM

(...)

Para o MPCO, os termos do convênio de 2015 seguiu os mesmos parâmetros do de 2013. Assim, mantenho o entendimento de que, basicamente, eles foram celebrados como uma forma de garantir um a

terceirização espúria por parte da municipalidade de Agrestina.

A própria remuneração a ser paga aos voluntários é um forte indicativo de que estamos diante de uma terceirização disfarçada. Concordo com a auditoria no sentido de que é estranho que se estabeleça limite de ressarcimento aos gastos dos voluntários com o projeto, vinculando tal despesa em função da carga horária disponibilizada pelo voluntário e o menor vencimento de um servidor público municipal. Tal despesa deveria ter, como limite, o montante gasto pelo voluntário em função do projeto.

O MPCO entende que a irregularidade é hialina. Tendo em vista a gravidade da desta irregularidade, que infringiu, diretamente, a regra constitucional do concurso público, entendo que se deva aplicar a multa prevista no art. 73, III em um percentual de 15% aos imputados.

A disformidade do convênio resta ainda mais cristalina com as provas produzidas pelo Ministério Público no Inquérito Civil mencionado acima, que, registre-se, foi devidamente acostado aos presentes autos e submetido ao crivo do contraditório. Ali, os diversos depoimentos colhidos demonstram que a suposta contratação de agentes voluntários, em verdade, serviu para vincular aqueles contratados à municipalidade, sem prévia realização de concurso público ou qualquer outro meio de seleção. Percebe-se que os trabalhadores, em verdade, eram contratados para exercer novamente funções permanentes do Município, tais como, serviços gerais, merendeira, vigilantes, entre outros. Tratavam-se, pois, de servidores públicos admitidos por meio de pessoa interposta, em total desacordo com o convênio firmado e com a legislação pertinente.

Certo é que as ilicitudes aqui apontadas já estão sendo apreciadas nas searas competentes. Conforme já noticiado, além da Auditoria Especial já julgada pelo Tribunal de Contas, há também duas Ações Civis Públicas de Improbidade Administrativa propostas pela Promotoria de Justiça de Agrestina/PE, tombadas sob o nº 0000131-75.2019.8.17.2130 e o nº 0000129-08.2019.8.17.2130.

Não obstante, a digressão no âmbito constitucional e administrativo se fez necessária, de modo a possibilitar a subsunção da situação fática suficientemente descrita ao abuso de poder político e à conduta vedada, imputados aos investigados e objeto de irrisignação do Ministério Público Eleitoral.

Visto isso, cumpre destacar que o abuso de poder político possui um conceito fluido e caracteriza-se, de modo geral, quando o agente público, utilizando-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura, independentemente de a conduta ser perpetrada antes do período legalmente vedado (art. 73, inciso V, Lei nº 9.504/97). Dessarte, cumpre a este órgão julgador analisar a situação fática sob o prisma do abuso de poder político.

Confira-se o seguinte precedente do TSE sobre o assunto:

**ACÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER E CONDUTA VEDADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DISTRIBUIÇÃO DE CHEQUES PELA PREFEITURA PARA TRATAMENTO FORA DE DOMICÍLIO (TFD). CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS. Recurso especial dos candidatos majoritários eleitos. (...) 10. A eventual existência de contratações nos anos anteriores não legitima ou permite que elas sejam também perpetradas irregularmente no ano que antecede às eleições. Em qualquer hipótese, cabe ao administrador público, em face da própria irregularidade administrativa averiguada, adotar as providências cabíveis para cessar a ocorrência. 11. Mesmo que as contratações tenham ocorrido antes do prazo de três meses que antecede o pleito, a que se refere o art. 73, V, da Lei das Eleições, tal alegação não exclui a possibilidade de exame da ilicitude para fins de configuração do abuso do poder político, especialmente porque se registrou que não havia prova de que as contratações ocorreram por motivo relevante ou urgente, conforme consignado no acórdão recorrido.**

12. Diante do quadro fático registrado no acórdão regional, que não pode ser alterado nesta instância, o abuso ficou configurado em razão da contratação, sem concurso público, de 248 servidores temporários (em município de 7.051 eleitores) no período de janeiro até o início de julho do ano da eleição, sem que houvesse justificativa válida para tanto.

(...)

(TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 152210, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Data de Julgamento: 03/11/2015; Publicação: DJE 04/12/2015)

Quanto ao abuso de poder político, a LC n.º 64/90, em seu art. 22, disciplina:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e **pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político**, obedecido o seguinte rito:

(...)

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

(...)

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

José Jairo Gomes assim o define:

A expressão ‘abuso de poder’ deve ser interpretada como a concretização de ações que denotam o mau uso de recursos detidos, controlados pelos beneficiários ou a ele disponibilizados. As condutas levadas a cabo não são razoáveis nem normais à vista do contexto em que ocorrem, revelando existir exorbitância, desbordamento ou excesso.<sup>1</sup>

Pelo visto, a doutrina conclui que o conceito de abuso de poder denota a concretização de ações administrativas inadequadas e, em sendo assim, cabe ao Judiciário, somente nesse particular, examinar e decidir a razoabilidade, a ponderação dos motivos e a finalidade dos atos questionados, à luz dos princípios constitucionais que regem a matéria.

Na hipótese epigrafada, restou suficientemente demonstrada a ilicitude na contratação em ano eleitoral de um total de 1.117 pessoas, sendo 556 servidores admitidos por meio de contratos temporários, 281 ocupantes de cargo comissionado e 280 admitidos a princípio como voluntários, mas que, em verdade, eram verdadeiros prestadores de serviços da Prefeitura. Todos eles admitidos sem motivo relevante ou urgente, sem justificativa válida e sem a observância da exigência constitucional de concurso público.

De certo, as contratações temporárias e o provimento de cargos em comissão, são estruturas presentes no dia a dia da Administração Pública que, no entanto, devem obediência aos princípios administrativos erigidos a status constitucionais, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37, CF). Desse modo, não cabe ao Administrador apenas invocar as leis permissivas de tais atos, mas demonstrar a inexistência de abuso, excesso ou desvio. O caso em comento rememora o conceito de “*ato ilícito atípico*”, no qual o gestor público se utiliza de certo procedimento com fins outros que não aqueles que normalmente decorreriam de sua prática.

A preocupação quanto ao abuso de direito no âmbito da Administração Pública tem norteado a atividade do Poder Judiciário. Em recente decisão, o Min. Alexandre de Moraes ponderou:

Logicamente, não cabe ao Poder Judiciário moldar subjetivamente a Administração Pública, porém a constitucionalização das normas básicas do Direito Administrativo permite ao Judiciário impedir que o Executivo molde a Administração Pública em discordância a seus princípios e preceitos constitucionais básicos, pois a finalidade da revisão judicial é impedir atos incompatíveis com a ordem constitucional, inclusive no tocante as nomeações para cargos públicos, que devem observância não somente ao princípio da legalidade, mas também aos princípios da impessoalidade, da moralidade e do interesse público.

Importante inclusão feita pelo legislador constituinte, o princípio da impessoalidade encontra-se, por vezes, no mesmo campo de incidência dos princípios da igualdade e da legalidade, e não raramente é chamado de princípio da finalidade administrativa, que exige do administrador público a prática do ato somente visando seu fim legal, de forma impessoal (HELY LOPES MEIRELLES. Direito administrativo brasileiro. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 82; FÁBIO KONDER COMPARATO. Contrato de associação – descumprimento do princípio constitucional da impessoalidade da Administração Pública. Revista Trimestral de Direito Público. v. 19, p. 103 ss; CARLOS ARI SUNDFELD. Princípio da impessoalidade e abuso do poder de legislar. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros, n. 5, p. 152, 1994).

O princípio da impessoalidade está diretamente relacionado com o princípio da supremacia ou preponderância do interesse público, também conhecido por princípio da finalidade pública, consistente no direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum e constituindo-se em verdadeiro vetor de interpretação do administrador público na edição dos atos administrativos.

Por sua vez, pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade; deverá ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e Justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. (STF, MANDADO DE SEGURANÇA 37.097 DF, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Data da decisão: 29/04/2020; Data da Publicação: 30/04/2020).

Todo ato administrativo demanda respeito às hipóteses legais e às questões moralmente admissíveis.

Acercando-se o debate do Direito Eleitoral percebe-se que para o ocupante de mandato eletivo não se exige o mero cumprimento de fórmulas procedimentais, pois a legitimidade de seus atos exige sobretudo o respeito aos valores republicanos de liberdade, virtude, igualdade e legitimidade no jogo democrático.

O viés eleitoreiro das contratações, no caso em concreto, resta patente, notadamente quando se observa o termo de declaração prestado pela Sra. LUCIENE ROSA DA SILVA no Inquérito Civil IC nº 01/2018, acostados aos presentes autos e, como dito, submetido ao crivo do contraditório das partes envolvidas.

Veja-se alguns trechos da oitiva (fls. 7.435):

Que trabalha na escola Sesccentenária da Independência e trabalhou na escola Leonina, ambas no município de Agrestina/PE, faz uns 5 anos, tendo começado em 2013, recebendo R\$ 620,00 por mês; que trabalha na função de serviços gerais; Que trabalhava seis horas por dia, porém, atualmente, houve diminuição para cinco horas; Que em um sábado, em janeiro ou fevereiro de 2018, houve uma convocação de todas as pessoas que trabalham na prefeitura de Agrestina, por meio de uma firma de nome IPPM, irem até a escola municipal Leonilda e lá ***‘um rapaz da firma, de nome Silvio, orientou todos para mentir para o Promotor de Justiça quando forem ouvidos, pra dizer que não trabalham para a Prefeitura e sim para essa firma, (...); que se o Promotor perguntar em que votaram, respondam que o voto é secreto, porém, todos que foram trabalhar no município, por meio daquela firma, são eleitores do prefeito, Thiago Nunes; (...); Que a diretora da escola Sesccentenário da Independência, Sra. Flaviana Albuquerque, onde a declarante trabalha, orientou a todos que trabalham lá, que se recebem uma intimação do Promotor de Justiça é para procurá-la para receber as orientações do que tem que falar sobre a Firma, tendo que falar sempre, que não é Firma, que não votam no Prefeito; que trabalham apenas um ou dois dias por semana e uma ou duas horas por dia; (...); Que nunca imaginou que trabalhava para uma firma, mas, sim para a Prefeitura de Agrestina/PE; (...); Que acha que não foi chamada para trabalhar em 2019 na Prefeitura em 2019 porque foi ouvida no Ministério Público sobre a Firma IPPM; (...).***

Tal trecho demonstra a preocupação dos responsáveis pelo Instituto, e até mesmo da Diretora da Escola Municipal na qual trabalhava a depoente, em ocultar o caráter eleitoreiro das contratações realizadas através do IPPM.

O fato de as contratações temporárias serem bastante comuns em diversos municípios do Estado, tal como destacado pelo magistrado sentenciante, ou ainda, o fato de tais contratações terem sido igualmente realizadas em anos anteriores às eleições, não podem cancelar a conduta ilícita do Administrador Público, sob pena desta Corte Eleitoral admitir que o gestor público se beneficie de sua própria torpeza. Ora, a carência de servidores não decorreu de qualquer circunstância de anormalidade que a justificasse, mas por situação criada pelo próprio Administrador que se manteve inerte na realização de concurso público durante todo o período que esteve à frente do cargo. Registre-se que estamos aqui tratando do último ano do primeiro mandato do Prefeito e do Vice-Prefeito, o que demonstra que houve tempo hábil para o planejamento e a realização do certame no intuito de suprir cargos e funções públicas em busca de atingir a meta nacional da educação básica na cidade de Agrestina/PE.

De tal situação, exsurge o claro uso da máquina administrativa em prol do interesse eleitoreiro do Chefe do Poder Executivo Municipal, em flagrante desvio de finalidade. Resta sabido que em um município com 22.679 habitantes, a Prefeitura Municipal é uma das principais empregadoras da região e que, portanto, os servidores ali admitidos encaram a sua admissão ao serviço público municipal como um favor do gestor público, culminando, inevitavelmente, em um estado de submissão, sobretudo pela insegurança ocasionada pela precariedade dos contratos firmados, que podem ser rescindidos a qualquer tempo.

É de se pontuar, igualmente, que não apenas os eleitores diretamente contratados são favorecidos, mas todo o seu núcleo familiar, de modo que também os seus componentes terminam por se comprometer com o Administrador que proporcionou a oportunidade de trabalho e conseqüentemente a fonte de renda para os membros da família do trabalhador.

Conquanto, nos termos da lei, seja desnecessário se perquirir a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, reputo prudente registrar alguns dados mencionados pelo Ministério Público Eleitoral e

confirmados por esta Relatoria, posto que evidenciam a gravidade da situação em análise. Nesse sentido, demonstrou o *Parquet* Eleitoral que os investigados venceram as eleições de 2016 por uma diferença de 1.956 votos com relação à segunda colocada. Rememore-se que as contratações ilícitas de servidores representaram o total de 1.117 pessoas, número este que deve ser ainda somado aos familiares igualmente beneficiados com as contratações. Inegável que as inúmeras contratações ilícitas criaram uma expectativa nos contratados de que se o atual governo permanecesse à frente da gestão municipal, seus empregos estariam resguardados.

Nesse contexto, a quebra de isonomia entre os candidatos e o comprometimento da legitimidade do pleito restaram patentes, demonstrando-se, assim, a gravidade da conduta praticada de modo a atingir o bem jurídico tutelado pela norma, qual seja, a normalidade e a legitimidade das eleições.

Ressalte-se que a consecução de políticas públicas essenciais nas áreas de saúde e educação é louvável no exercício das funções do Poder Executivo. Não obstante, a atuação do gestor público não pode se pautar na utilização desses mecanismos como forma de fomentar campanhas eleitorais, visto que no lugar de proporcionar benefícios à população, acaba a Administração Pública por desequilibrar as eleições.

Sobre o assunto, trago à colação os seguintes precedentes:

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES. AUSÊNCIA. EXCEPCIONALIDADE. ACRÉSCIMO. QUANTITATIVO. EXERCÍCIO ANTERIOR. VIÉS ELEITOREIRO. GRAVIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 24/TSE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. **1. Configura abuso de poder político a hipótese de contratações temporárias de servidores públicos realizadas no curso do ano eleitoral, sem enquadramento na excepcionalidade prevista no art. 37 , IX , da CF/88 e com viés eleitoreiro. Precedentes. 2. Na espécie, o TRE/RN, em julgamento unânime, ratificou sentença quanto ao abuso de poder pelo recorrente - não reeleito ao cargo de prefeito de Montanhas/RN em 2016 - ante a contratação temporária, no decorrer do ano eleitoral, de 119 funcionários públicos, quantitativo muito acima ao do exercício anterior, sem nenhuma prova de excepcional interesse público e para o desempenho de funções de cunho perene. 3. Extraem-se outros relevantes aspectos: a) as contratações representaram acréscimo de 33% em relação a 2015, sem qualquer justificativa, e concentraram-se no período imediatamente anterior à campanha; b) essa quantidade correspondeu a mais de um terço do quadro de funcionários efetivos; c) embora se apontem áreas estratégicas como saúde e educação, os cargos foram, em sua maioria, de auxiliar de serviços gerais e de vigilante; d) a primeira testemunha afirmou que se contratava apenas quem apoiava o grupo político do recorrente, a segunda consignou que foi nomeada a título de promessa deste e a terceira esclareceu que sequer conhece inúmeros dos contratados, ainda que trabalhando na mesma escola, a denotar indícios de fraude nesses atos. 4. Conclusão em sentido diverso demandaria reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 24/TSE. 5. Descabe levar em conta a potencialidade lesiva de a conduta interferir no resultado de pleito. Com o advento do inciso XVI do art. 22 da LC 64 /90, com texto da LC 135 /2010, impõe-se considerar para o ato abusivo "apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam" . Precedentes. 6. Recurso especial a que se nega seguimento. (TSE – RESPE: 3897320166200061 Montanhas/RN, Relator: Min. JORGE MUSSI, Data de Julgamento: 15/05/2019, Data de Publicação: Dje 24/05/2019).**

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22 DA LC 64/90. CONTRATAÇÃO DE 699 SERVIDORES MUNICIPAIS SEM CONCURSO PÚBLICO EM ANO ELEITORAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 24/TSE. DESPROVIMENTO.

**1. No caso, manteve-se aresto do TRE/RJ por meio do qual se declararam inelegíveis os agravantes,**

**Prefeito e Vice-Prefeito de Cachoeiras de Macacu/RJ não reeleitos em 2016, por prática de abuso de poder político decorrente de contratações temporárias de 699 servidores que não se enquadram na excepcionalidade prevista no art. 37, IX, da CF/88, com viés eleitoreiro, no ano do pleito.**

**2. Segundo a Corte a quo, "não se mostra razoável que a Administração Municipal somente tenha verificado a necessidade de suprir a lacuna de servidores em número tão expressivo no final de seu mandato" (fl. 533).**

**3. Concluiu-se que as vultosas contratações, em áreas sensíveis como educação e saúde, no primeiro semestre de ano eleitoral, constituíram manobra para influenciar a vontade política de eleitores, tanto os que obtiveram êxito no ingresso ao serviço público como familiares e amigos, sendo conduta grave e incompatível com o jogo democrático visando à "captação de votos em seu benefício" (fl. 535v).**

4. Entender de maneira diversa demanda reexame de fatos e provas, inviável em sede extraordinária (Súmula 24/TSE).

5. A suposta ausência de participação do Vice-Prefeito no ilícito - para fim de afastamento da inelegibilidade - não foi prequestionada, incidindo, assim, o óbice da Súmula 72/TSE.

6. Agravos regimentais desprovidos.

(TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 26993, Relator: MIN. JORGE MUSSI, Data de Julgamento: 04/09/2018, Data de Publicação: DJE 09/10/2018)

**EMENTA: RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - AIJE. ABUSO DE PODER POLÍTICO (ART. 22 DA LC 64/1990). CONTRATAÇÃO DE 365 SERVIDORES SEM CONCURSO EM ANO ELEITORAL. RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. VIOLAÇÃO DO EQUILÍBRIO E DA LEGITIMIDADE DO PLEITO. PRECEDENTES DO TSE. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.**

1. Trata-se de Recurso Eleitoral (fi. 134/185) interposto pelo prefeito e candidatos aos cargos de vice e prefeito do município de Milagres/CE, em face sentença conjunta (fi. 119/123) - englobando as Ações de Investigação Judicial eleitoral nO 122-02.2016.6.06.0026, 125-54.2016.6.06.0026 e 128-09.2016.6.06.0026 reunidas por conexão - proferida pelo Juízo Eleitoral da 26a Zona que julgou parcialmente procedente os pedidos, para condenar o primeiro à sanção de inelegibilidade pelo prazo de 8 (oito) anos, o segundo à sanção de inelegibilidade pelo prazo de 8 (oito) anos e de cassação do seu registro de candidatura ao cargo de prefeito para pleito de 2016, o terceiro à sanção de cassação do seu registro de candidatura ao cargo de vice-prefeito no pleito de 2016, por conduta prevista no art. 22 da LC 64/1990 (abuso de poder político), tendo em conta a contratação de 365 servidores temporários sem concurso em ano eleitoral (2016).

**2. O abuso do poder político, ilícito elencado no art. 22 da LC nº 64/1990, caracteriza-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros, independentemente de a conduta ter sido perpetrada antes do período legalmente vedado pelo art. 73 da Lei nº 9.504/1997.**

**3. A contratação temporária de pessoal no ano eleitoral, mesmo fora do período vedado pela legislação, sem que tenha ocorrido qualquer excepcionalidade, calcada na urgência e relevância, que a justifique, evidencia a utilização da máquina administrativa pelos Chefes do Poder Executivo com intuito eleitoreiro de promover suas respectivas candidaturas ou de terceiros, de modo a comprometer a legitimidade e a normalidade das eleições. Precedentes (V.g.: TSE, Recurso Especial**

**Eleitoral nO 27014, Acórdão, Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes, Publicação: DJE, Data 03/08 /2016, Página 135/136 e Ação Cautelar n° 8385, Acórdão, Relator Min. Henrique Neves da Silva, DJE, Data 04/12/2015, Página 144).**

4. No caso, é fato incontroverso as contratações/nomeações, em ano eleitoral (2016), de 365 servidores temporários pelo prefeito municipal de Milagres/CE sem prévio concurso público. O Relatório de Acompanhamento Gerencial do Município de Milagres/CE no Primeiro Quadrimestre do exercício de 2016, produzido pelo TCMICE (fi. LO-verso da AI JE nO 125-54.2016.6.06.0026), revela aumento de despesas com serviços de terceiros - pessoa física no percentual de 113,61%, em comparação com 2015.

5. Dentre os 365 servidores temporários, a Administração Municipal apresentou os respectivos atos de contratação ou nomeação apenas em relação a 11 (fi. 116/126 da AIJE nO 122-02.2016.6.06.0026, fi. 56/62 da AIJE nO 125-54.2016.6.06.0026 e fi. 75/77 e 97/99 da AIJE n° 128-

09.2016.6.06.0026), em nenhum deles restou suficientemente comprovada a urgência e a relevância.

6. Comprovação dos fins eleitorais a partir das manifestações no facebook de adesão e apoio político ao grupo, superveniente ou antecedente à contratação do próprio aderente ou de pessoa de seu grupo familiar.

7. Configuração do abuso de poder político.

8. Recurso conhecido e não provido.

(TRE/CE – RE 128.09.2016.606.0.26, Relator: ALCIDES SALDANHA LIMA, Data de Julgamento: 29/082017; DJE 0409/2017)

Dessarte, penso que todo o conjunto probatório nos presentes autos ratifica os termos postos na peça vestibular, revelando o uso da máquina pública, com o fim de favorecer a companha dos investigados à reeleição no ano de 2016, mediante a contratação de número expressivo de servidores sem justificativa, configurando-se o abuso de poder político nos termos art. 22 da LC 64/90. Ademais, decorre do próprio normativo a necessidade aplicação das sanções de inelegibilidade e cassação do diploma dos envolvidos.

Alerte-se aqui que o reconhecimento do ato abusivo e os consequentes efeitos da decisão devem ser imputados a ambos os investigados, atualmente Prefeito e Vice-Prefeito do Município, posto que ambos foram diretamente beneficiados pelo desvio/abuso do poder de autoridade. Quanto ao tema, a Min. Carmem Lúcia oportunamente já decidiu que “(...) *em razão do princípio da indivisibilidade da chapa majoritária, os efeitos da decisão de cassação do registro da prefeita estendem-se ao registro de candidatura de seu vice, quando este tiver integrado a relação processual desde a citação inicial, sendo a ele facultado o exercício do direito de defesa, como ocorreu na espécie em foco com a citação regular determinada pelo juiz eleitoral (fl. 74). Nesse sentido, a seguinte decisão do Tribunal Superior Eleitoral: "a cassação do diploma do titular implica a cassação do diploma do vice ou do suplente, devido a sua condição de subordinação em relação àquele" (AI n. 6462/AL, Rei. Mm. Cesar Asfor Rocha, DJ 20.11.2006).*” (TSE, Recurso Especial Eleitoral n° 35562, Relator(a) Min. Cármen Lúcia, Publicação: DJE Data 23/09/2011).

## **7. CONSIDERAÇÃO ACERCA DOS EFEITOS DA DECISÃO**

Esgotada a apreciação de todos os pontos da irrisignação do Parquet Eleitoral e reconhecido o abuso de poder político nas contratações ilícitas do Município com a consequente imposição a sanção de

inelegibilidade e de perda do diploma aos investigados, impõe-se analisar sobre os efeitos imediatos desta decisão.

Nesse sentido, dispõe a LC 64/90:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(....)

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado **ou proferida por órgão colegiado**, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, **para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes**;

Art. 15. Transitada em julgado ou **publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á** negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou **declarado nulo o diploma, se já expedido**. (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput, independentemente da apresentação de recurso, deverá ser comunicada, de imediato, ao Ministério Público Eleitoral e ao órgão da Justiça Eleitoral competente para o registro de candidatura e expedição de diploma do réu.

Infere-se de tais dispositivos que, encerrada a discussão e julgada procedente a presente Ação Judicial de Investigação Eleitoral por abuso de poder político, os investigados estarão inelegíveis para a própria eleição para a qual concorreram e naquelas que venham a ser realizadas nos 8 anos seguintes. Atente-se que não se exige o trânsito em julgado da decisão na hipótese de a condenação decorrer de decisão colegiada. No caso em espécie, os efeitos da inelegibilidade são, então, imediatos.

Por sua vez, o artigo 15 citado exige tão somente a publicação da decisão colegiada para que seja declarado nulo o diploma já expedido, de modo que também quanto a este tema percebe-se que a legislação pretendeu impor o cumprimento imediato da decisão.

Adentrando-se, agora, dentro de uma visão sistemática dos textos legais que regem a questão, mais especificamente na hipótese de eventual recurso a ser interposto pela parte, percebe-se as seguintes disposições legais do Código Eleitoral:

Art. 257. **Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.**

§ 1º **A execução de qualquer acórdão será feita imediatamente**, através de comunicação por ofício, telegrama, ou, em casos especiais, a critério do presidente do Tribunal, através de cópia do acórdão. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º O **recurso ordinário** interposto **contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo**. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

**Art. 276. As decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes em que cabe recurso para o Tribunal Superior:**

I – especial:

- a) quando forem proferidas contra expressa disposição de lei;
- b) quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais.

**II - ordinário:**

**a) quando versarem sobre expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais;**

b) quando denegarem habeas corpus ou mandado de segurança.

Percebe-se, então, que somente o recurso ordinário é que possui efeito suspensivo, ou seja, a decisão do TRE que versar sobre a anulação de diploma relacionado a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais não se cumpre imediatamente. Essa ressalva foi introduzida pela Reforma Eleitoral de 2015.

Por outro ângulo, o TSE possui entendimento que contra decisão do TRE que haja versado matéria de inelegibilidade para cargo municipal, é cabível o recurso especial, isto é, o recurso ordinário é inapropriado, pois este último só é manejado quando a decisão de segunda instância, como dito antes, anular diplomas ou decretar a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais. Nesse sentido, veja-se:

Recurso contra diplomação. Eleição municipal. Cabível, em tese, da decisão do Tribunal Regional, o recurso especial e não o ordinário. Princípio da fungibilidade. Aplicabilidade, na espécie, em que, malgrado o rótulo de ordinário, o recurso reúne os requisitos próprios do especial. Apreciação do recurso, como especial, dispensada a volta ao Tribunal de origem, para que exerça o primeiro juízo de admissibilidade, tendo em vista as peculiaridades do processo eleitoral. [...] [\(Ac. nº 162, de 10.12.98, rel. Min. Eduardo Ribeiro.\)](#)

[...] O art. 121, § 4º, IV, da Carta Magna prevê o cabimento do recurso ordinário quando a decisão do Tribunal Regional Eleitoral anular diplomas ou decretar a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais. [...]” [\(Ac. nº 1.264, de 10.4.2003, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.\)](#)

Logo, como os presentes autos versa sobre diplomas expedidos nas eleições municipais de 2016, além da possibilidade do recorrente interpor embargos de declaração, o recurso cabível ao TSE é o recurso especial – e não ordinário - que possui fundamentação vinculada, sendo sua admissibilidade apreciada pelo Presidente do Tribunal Regional antes da subida da irresignação à Corte Superior. Em tal circunstância, incide a regra geral do caput do art. 257 que preceitua que os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.

Feitas tais considerações, penso que o escopo do art. 257, §2º, do CE foi o de evitar, no caso do recurso ordinário, a eficácia imediata das decisões sobre perda de mandato eletivo naquelas hipóteses em que somente tenha sido assegurado ao investigado a apreciação em um único grau de jurisdição, como é o caso dos mandatos eletivos federais e estaduais, para os quais a competência originária para apreciação

das demandas é do Tribunal Regional Eleitoral.

No caso em comento, ao contrário, como esta Egrégia Corte funciona como Corte de revisão, a sua decisão terá efeito imediato, não obstante a possível interposição de recuso especial, a teor dos citados artigos 1º, I, “d” e 15 da LC 64/90, c/c os 257, § 1º e 276, primeira parte do CE.

Tal discussão, inclusive, foi precedentemente instaurada nesta Corte. Refiro-me ao julgamento do Recurso Eleitoral nº 384-49.2016.6.17.0121 de Relatoria do Des. Edilson Nobre, no qual, a Turma, por maioria, acompanhou o Relator, negando provimento ao recurso e mantendo a sentença de procedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral promovida por captação ilícita de sufrágio e abuso de poder econômico, cassando-se o diploma e o mandato do então vereador do Cabo de Santo Agostinho/PE, Sr. Labreildes dos Santos Inácio, Irmão Del, aplicando-lhe, ainda, a sanção de inelegibilidade, e, por fim, a multa prevista em lei.

Das notas taquigráficas de indigitado julgado, infere-se que, naquela ocasião, concluiu-se que os efeitos da decisão seriam imediatos, a contar da publicação daquele acórdão, cabendo ao Relator a expedição de Ofício para as providências cabíveis.

À vista do exposto, considero que seja prudente manter a coerência desta Casa quanto a atribuição de efeitos imediatos à presente decisão.

Em arremate aos argumentos aqui expendidos, ressalto que o presente caso trata de perda de mandato municipal em eleição majoritária, cujas consequências estão previstas no art. 224 do Código Eleitoral, confira-se:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

**§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.** (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (Vide ADIN Nº 5.525)

**§ 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será:** (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (Vide ADIN Nº 5.525)

**I - indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;** (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (Vide ADIN Nº 5.525)

II - direta, nos demais casos.

Perceba-se que a expressão “após o trânsito em julgado” restou suprimida no dispositivo acima transcrito, por força do julgamento da ADI nº 5.525, a qual restou assim ementada:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREVISÃO, POR LEI FEDERAL, DE HIPÓTESES DE VACÂNCIA DE CARGOS MAJORITÁRIOS POR CAUSAS ELEITORAIS, COM REALIZAÇÃO DE NOVAS ELEIÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. 1. O legislador ordinário federal pode prever hipóteses de vacância de cargos eletivos fora das situações expressamente contempladas na Constituição, com vistas a

assegurar a higidez do processo eleitoral e a preservar o princípio majoritário. 2. Não pode, todavia, disciplinar o modo de eleição para o cargo vago diferentemente do que estabelece a Constituição Federal. Inconstitucionalidade do § 4º do art. 224 do Código Eleitoral, na redação dada pela Lei nº 13.165/2015, na parte em que incide sobre a eleição para Presidente, Vice-Presidente e Senador da República, em caso de vacância, por estar em contraste com os arts. 81, § 1º e 56, § 2º do texto constitucional, respectivamente. 3. É constitucional, por outro lado, o tratamento dado pela lei impugnada à hipótese de dupla vacância dos cargos de Governador e Prefeito. É que, para esses casos, a Constituição não prevê solução única. Assim, tratando-se de causas eleitorais de extinção do mandato, a competência para legislar a respeito pertence à União, por força do disposto no art. 22, I, da Constituição Federal, e não aos entes da Federação, aos quais compete dispor sobre a solução de vacância por causas não eleitorais de extinção de mandato, na linha da jurisprudência do STF. **4. No tocante à exigência de trânsito em julgado da decisão que implica na vacância do cargo, prevista no art. 224, § 3º do Código Eleitoral, seus efeitos práticos conflitam com o princípio democrático e a soberania popular. Isto porque, pelas regras eleitorais que institui, pode ocorrer de a chefia do Poder Executivo ser exercida, por longo prazo, por alguém que sequer tenha concorrido ao cargo. Dessa forma, a decisão de última ou única instância da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário, em regra, será executada imediatamente, independentemente do julgamento dos embargos de declaração.** 5. Não se afigura inconstitucional a inclusão da hipótese de “indeferimento do registro” como causa de realização de nova eleição, feita no art. 224, § 3º, do Código Eleitoral. A escolha das causas eleitorais de extinção do mandato e a adoção de medidas para assegurar a legitimidade da investidura de candidato em cargo eletivo são matérias de ponderação legislativa, só sendo passíveis de controle judicial quando se mostrarem desproporcionais ou desvestidas de finalidade legítima. **6. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade da locução “após o trânsito em julgado” prevista no § 3º do art. 224 do Código Eleitoral, e para conferir interpretação conforme à Constituição ao § 4º do mesmo artigo, de modo a afastar do seu âmbito de incidência as situações de vacância nos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, bem como no de Senador da República. Fixação da seguinte tese: “O legislador federal pode estabelecer causas eleitorais de vacância de cargos eletivos visando a higidez do processo eleitoral e a legitimidade da investidura no cargo. Não pode, todavia, prever solução diversa da que foi instituída expressamente pela Constituição para a realização de eleições nessas hipóteses. Por assim ser, é inconstitucional a aplicação do art. 224, § 4º aos casos de vacância dos cargos de Presidente, Vice-Presidente e Senador da República”.** (STF, ADI 5525, Relator: Min. LUIS ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 08/03/2018, Data de Publicação: DJE 29/11/2019).

Quanto à necessidade verificada de realização de novas eleições pelo sistema direto, considerando que o atual estágio de pandemia declarado pela Organização Mundial de Saúde – OMS - e do reconhecimento pela União (Decreto Legislativo nº 6/2020) e pelo Estado de Pernambuco (Decreto nº 48.833/2020) do estado de calamidade pública, que, inclusive, vêm ameaçando adiar a realização das eleições ordinárias de 2020; considerando, também, que o período previsto para realização de eleições indiretas – menos de seis meses para o final do mandato (art. 224, §4º, inciso do CE) - está bem próximo; e considerando, ainda, que todos os preparativos para a realização de eleições suplementares não seriam concluídos em menos de 30 (trinta) dias, penso ser razoável que no presente caso, a partir da vacância, seja determinada a realização de eleições indiretas, nos termos da Lei Orgânica do Município.

## 8. CONCLUSÃO

*Ex positis*, tendo em vista o que foi pedido na petição inicial e nas razões recursais do Ministério Público Eleitoral, voto pelo PROVIMENTO PARCIAL do presente recurso eleitoral para:

a) julgar procedente em parte o pedido inicial, apenas para reconhecer a prática de abuso de poder político (art. 22, LC 64/90) nas inúmeras contratações ilícitas realizadas pelos investigados sem nenhuma prova de excepcional interesse público e para o desempenho de funções permanentes da Prefeitura. Conseqüentemente, com fulcro no art. 22, inciso, XIV, da LC N.º64/90, determino a aplicação aos representados THIAGO LUCENA NUNES e JOSÉ PEDRO DA SILVA das sanções de inelegibilidade para a eleição de 2016, bem como para aquelas que se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes a este pleito, além da cassação de seus respectivos diplomas, haja vista que ambos foram diretamente beneficiados pelo desvio/abuso do poder de autoridade.

b) negar provimento ao recurso, no que toca ao pedido formulado nas razões recursais de reforma da sentença para fins de procedência da ação pelo reconhecimento nas condutas narradas dos ilícitos consubstanciados nos artigos 73, inciso VII, e 74 da Lei das Eleições.

c) por fim, determino que os efeitos da presente decisão ocorram de forma imediata, a contar da publicação do acórdão, com o registro da inelegibilidade dos candidatos e declaração da vacância dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município de Agrestina/PE, além da realização de eleições indiretas, nos termos do presente voto.

Remetam-se os autos ao Ministério Público Eleitoral para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal (art. 22, inciso XIV, da LC 64/90).

Após a publicação, comunique-se ao Juízo Eleitoral o inteiro teor da presente decisão, procedendo o Cartório Eleitoral à anotação da inelegibilidade no cadastro eleitoral dos investigados.

Expeça-se ofício à Câmara dos Vereadores do Município para fins de cumprimento do provimento jurisdicional ora proferido.

É como voto.

1GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 4ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 253.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS FREDERICO GONCALVES DE MORAES, Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral**, em 08/06/2020, às 11:41, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.tre-pe.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.tre-pe.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1199982** e o código CRC **483396C0**.