



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS

RECURSO ELEITORAL Nº 0601065-60.2020.6.13.0017 – TAPIRA

RELATOR: DESEMBARGADOR MAURÍCIO SOARES

RECORRENTES: TAPIRA MERECE MAIS (13-PT/15-MDB/70-AVANTE); DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO DE TAPIRA

ADVOGADA: DRA. BEATRIZ SANTANA DUARTE - OAB/MG0137988

ADVOGADA: DRA. ANA MÁRCIA DOS SANTOS MELLO - OAB/MG58065-A

ADVOGADA: DRA. RENATA CASTANHEIRA DE BARROS WALLER - OAB/MG0081315

ADVOGADO: DR. MARCOS DE OLIVEIRA VASCONCELOS JÚNIOR - OAB/MG0113023

RECORRIDOS: LILIANE MACHADO COSTA VENÂNCIO; FRANCISCO ROSA NETO

ADVOGADO: DR. RODRIGO RIBEIRO PEREIRA - OAB/MG83032-A

ADVOGADO: DR. RAFAEL TAVARES DA SILVA - OAB/MG105317-A

ADVOGADO: DR. FLÁVIO ROBERTO SILVA - OAB/MG118780-A

ADVOGADO: DR. SÉRGIO LUIZ GONCALVES SANDIN - OAB/MG126398

ADVOGADA: DRA. MARIA HILDA ANDRADE JUNQUEIRA LEÃO CARNEIRO - OAB/MG167805

ADVOGADA: DRA. MARINA BORGES PAES LEMES - OAB/MG127634

ADVOGADA: DRA. AMANDA CORREA FERNANDES - OAB/MG167317-A

ADVOGADO: DR. RAUÃ MOURA MELO SILVA - OAB/MG180663-A

ADVOGADO: DR. PEDRO FELIPE NAVES MARQUES CALIXTO - OAB/MG136471

ADVOGADO: DR. ARNALDO SILVA JÚNIOR - OAB/MG0072629

ACÓRDÃO

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ELEIÇÕES 2020. IMPROCEDÊNCIA NA ORIGEM. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CONDOTA VEDADA. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CANDIDATOS À REELEIÇÃO. DISTRIBUIÇÃO DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS. ANO ELEITORAL. PROGRAMAS SOCIAIS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA. AUSÊNCIA. BENEFICIÁRIOS. REQUISITOS LEGAIS. NÃO COMPROVAÇÃO. LEI INSTITUIDORA. APROVAÇÃO TARDIA. AUMENTO DE DOAÇÕES EM 2020. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. DESVIO DE FINALIDADE. ATOS ABUSIVOS.

GRAVIDADE. POTENCIALIDADE LESIVA. DEMONSTRAÇÃO. CONDENAÇÃO EM MULTA. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE. REFORMA DA SENTENÇA. RECURSO PROVIDO.

1. Na dicção do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, o enquadramento da distribuição de bens, valores ou benefícios na ressalva contida na parte final do dispositivo – de modo a descaracterizar a prática de conduta vedada – somente se verifica nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

2. A fim de se alcançar efetivamente a eficácia da norma proibitiva de criação de novos programas sociais no ano eleitoral – que eventualmente alavancam candidaturas, em detrimento da igualdade de chances entre os candidatos – necessária uma análise mais acurada do caso vertente para apurar se a distribuição das benesses se deu com finalidade eleitoreira.

3. Em consonância com a orientação jurisprudencial do TSE, "ainda que determinado programa social possua lei e execução orçamentária prévias, as nuances do caso concreto podem revelar desvirtuamento e prática abusiva".

4. Pela prova produzida nos autos e análise das informações exibidas no Portal da Transparência do município, é inegável o elevado comprometimento do poderio econômico do governo municipal em prol da candidatura dos candidatos ao cargo de chefe do executivo, em manifesto desvio de finalidade.

5. Ocorrência de distribuição gratuita de bens, valores e benefícios – por meio da implementação de programas sociais em ano eleitoral, ora sem comprovação de execução orçamentária no exercício anterior, ora autorizado por lei aprovada às vésperas de se iniciar o ano eleitoral, ora sem demonstração de observância dos requisitos exigidos pela lei instituidora para a concessão dos benefícios, ora em dissonância com a continuidade dos atos realizados nos anos anteriores de mandato – a elevado número de pessoas em município de pequeno eleitorado.

6. A configuração do abuso de poder político entrelaçado ao abuso de poder econômico revela-se não só pelo comprometimento do equilíbrio da disputa eleitoral e legitimidade do pleito, em razão da gravidade dos atos praticados, como também pela notória potencialidade de as condutas interferirem no resultado das urnas, haja vista que,

ao envolver, sobremaneira, pessoas em situação de vulnerabilidade social, é evidente o impacto das ações sobre suas famílias e círculos de convivência.

7. A despeito da gestora do município, à época dos fatos, possuir à sua disposição todos os documentos necessários para comprovar que as doações deram-se em conformidade com a legislação eleitoral, não o fez, tendo se limitado, a defesa, a negar a ocorrência dos ilícitos, sem, contudo, trazer aos autos elementos probatórios para corroborar suas alegações.

8. Ante o reconhecimento da prática de condutas vedadas previstas no art. 73, § 10, da Lei das Eleições, e de abuso de poder político e econômico (Art. 22, XIV, LC nº 64/90), adequada a aplicação de sanção pecuniária aos candidatos que compõem a chapa majoritária e declaração de inelegibilidade tão somente ao ordenador de despesa.

Recurso a que se dá provimento.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo acima identificado, ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais em dar provimento ao recurso, à unanimidade, nos termos do voto do Relator.

Belo Horizonte, 24 de novembro de 2021.

Desembargador MAURÍCIO SOARES

Relator

RELATÓRIO

O DES. MAURÍCIO SOARES - Trata-se de recurso eleitoral (ID 65097395) interposto pela COLIGAÇÃO TAPIRA MERECE MAIS (13-PT/15-MDB/70-AVANTE) e pelo DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO DE TAPIRA-MG, à sentença (ID 65097145) proferida pelo MM. Juiz da 17ª Zona Eleitoral, de Araxá, que julgou improcedentes os pedidos formulados na

ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) proposta em face de LILIANE MACHADO COSTA VENÂNCIO, FRANCISCO ROSA NETO e a COLIGAÇÃO COMPROMISSO COM TAPIRA.

Nas razões recursais (ID 65097445), defenderam a robustez das provas documentais para a comprovação da prática de conduta vedada e abuso de poder político e econômico, consubstanciada na utilização indevida de cinco programas sociais para beneficiar a candidatura à reeleição dos recorridos. Ao final, pugnou pela reforma da sentença para que a ação seja julgada procedente.

Em sede de contrarrazões (ID 65097695), os recorridos reiteraram os argumentos apresentados na contestação, pleiteando pela manutenção da sentença, ante a ausência de lastro probatório a embasar tais imputações e a existência de previsão legal e execução orçamentária prévias a justificar os programas sociais.

Ouvido, o d. Procurador Regional Eleitoral opinou pelo parcial provimento do recurso para que seja reconhecida a prática de conduta vedada, prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, quanto ao programa de regularização fundiária (ID 66863545).

É o relatório.

VOTO

O DES. MAURÍCIO SOARES – Presentes os pressupostos de admissibilidade, conhece-se do recurso.

Colhe-se dos autos que a COLIGAÇÃO TAPIRA MERECE MAIS (13-PT/15-MDB/70-AVANTE) e o DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO DE TAPIRA-MG ajuizaram ação de investigação judicial eleitoral em face da COLIGAÇÃO COMPROMISSO COM TAPIRA, de LILIANE MACHADO COSTA VENÂNCIO e FRANCISCO ROSA NETO, candidatos, não reeleitos, aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, respectivamente, no pleito de 2020, no Município de Tapira, ao fundamento de que teriam se utilizado da máquina pública, com o fito de beneficiar-lhes as candidaturas – por meio da implementação de programas sociais não amparados pela ressalva prevista na parte final do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 – praticando, então, conduta vedada e abuso de poder político e econômico.

Os investigados alegaram a ausência de provas quanto ao cometimento dos ilícitos; a existência de leis prévias ao ano eleitoral que instituíram os referidos programas; e o início da execução de todos eles em exercícios anteriores – o que atrairia a incidência da referida exceção permissiva.

Após regular tramitação, o douto Magistrado excluiu da lide a Coligação TAPIRA MERECE MAIS e julgou improcedentes os pedidos formulados na ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Em recurso, os recorrentes não pleitearam sua reintegração à lide, portanto, entende-se que houve o trânsito em julgado em relação a esta matéria.

Passa-se, pois, à análise do mérito, cujo cerne consiste em se perquirir acerca da prática de alguma conduta vedada pelos recorridos e, em havendo, se se revestiu de gravidade hábil a comprometer a regularidade e a legitimidade do pleito e configurar-se, portanto, como abuso de poder político/econômico.

I) DA CONDUTA VEDADA PREVISTA NO ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97: DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS EM ANO ELEITORAL

No que se refere às condutas vedadas, tem-se que constituem espécies do gênero abuso de poder político. Sobre o tema, leciona José Jairo Gomes:

Ante sua elasticidade, **o conceito de abuso de poder político pode ser preenchido por fatos ou situações tão variados quanto os seguintes:** uso, doação ou disponibilização de bens e serviços públicos, desvirtuamento de propaganda institucional, manipulação de programas sociais, contratação ilícita de pessoal ou serviços, ameaça de demissão ou transferência de servidor público, convênios urdidos entre entes federativos estipulando a transferência de recursos às vésperas do pleito, concessão de perdão e anistia a infratores.

Ressalte-se que **a Lei nº 9.504/97 proibiu aos agentes públicos, servidores ou não, a consecução de certas condutas. Trata-se das chamadas condutas vedadas, previstas nos artigos 73 a 78 daquele diploma (...)** **Pode-se dizer que o abuso de poder de autoridade e o abuso de poder político são gêneros, dos quais as condutas vedadas constituem espécies.** (In Direito Eleitoral, editora Atlas, 16ª ed., 2020, pág. 969)

No caso em apreço, foi imputada aos recorridos a prática de conduta vedada, sob o argumento de que, na qualidade de gestores municipais, teriam realizado a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios à pessoas do Município de Tapira-MG, fora das hipóteses permissivas contidas no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, *in verbis*:

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:

(...)

§ 10. **No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos** de calamidade pública, de estado de emergência ou **de programas**

sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Destques nossos.)

A esse respeito, cumpre registrar os apontamentos do Ministro João Otávio de Noronha, no julgamento do REspe nº 0000555-47.2012.6.14.0018-PA, em sessão realizada em 4/8/2015 e Acórdão publicado no DJE de 21/10/2015:

De fato, considerando-se que a conduta vedada em exame visa proibir a 'distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios', **excepcionando-se essa regra geral apenas nos casos em que a distribuição ocorra mediante os denominados 'programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior'**, afigura-se intuitiva a conclusão de que o conteúdo normativo do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 **visa garantir 'a igualdade de oportunidades entre os candidatos', proibindo a utilização do aparelho estatal de forma a corromper uma parcela do eleitorado em maior situação de vulnerabilidade social, cuja liberdade de consciência para o exercício do sufrágio esteja mais sujeita às interferências externas.**

Os recorrentes alegaram irregularidades na implementação de 5 (cinco) programas sociais em ano eleitoral, a saber: **a)** "TAP Reforma", que, embora tenha sido instituído no segundo semestre de 2019, a Prefeitura Municipal só iniciou a sua execução em 2020; **b)** "Doação de Alimentos", o qual, em que pese estar autorizado por lei do ano de 2009, houve um aumento no número de pessoas beneficiadas em 2020, contrariando vedação da própria norma que o instituiu quanto à sua continuidade em período eleitoral; **c)** "Regularização Fundiária", não previsto em lei e efetivado às vésperas do pleito; **d)** "Rural TAP", que, a despeito de se fundamentar em lei de 2017, teve os benefícios nela previstos majorados por meio de decreto expedido no final de 2019; **e)** "TAP Moradia", embasado em lei aprovada em dezembro de 2019, cujos "procedimentos foram realizados às pressas com o intuito de afastar a vedação contida na legislação eleitoral".

Inicialmente, antes de se proceder ao exame individualizado de cada programa, urge salientar que, para a configuração das condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97, despicienda a discussão relativa à finalidade eleitoral do ato, o que comporta, portanto, um julgamento objetivo das hipóteses contidas naquele dispositivo legal. É o que se extrai dos julgados do Tribunal Superior Eleitoral ementados a seguir:

DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO. **CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO**. RESCISÃO DE CONTRATO. SERVIDORES TEMPORÁRIOS. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. PROVAS SUFICIENTES. POSSIBILIDADE. **FINALIDADE ELEITORAL DO ATO. DESNECESSIDADE**. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS NOS 24 E 28/TSE. DESPROVIMENTO.

(...)

3. A jurisprudência do TSE é pacífica no sentido de que **as condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/1997 se aperfeiçoam com a mera prática dos atos descritos na norma, independentemente da finalidade eleitoral, uma vez que constituem ilícitos de natureza objetiva.** Precedentes. (...)

(AgR-RESPE nº 0000195-81.2016.6.05.0064-BA, Acórdão de 23/4/2019, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 27/6/2019)

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. **CONDUTA VEDADA.** RENOVAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. NOVO VÍNCULO DE DIREITO PÚBLICO. CONFIGURAÇÃO DA CONDUTA VEDADA. SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA DE ESSENCIALIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO TSE. OBRAS PÚBLICAS. DESNECESSIDADE DE INAUGURAÇÃO. **NATUREZA OBJETIVA DA CONDUTA VEDADA.** PROVIMENTO.

(...)

10. **As condutas vedadas são cláusulas de responsabilidade objetiva, dispensando a comprovação de dolo ou culpa do agente. Dispensam, por igual razão, a análise da potencialidade lesiva para influenciar no pleito. Precedente.** (...)

(RESPE nº 0000387-04.2016.6.15.0042/PB, Acórdão de 13/8/2019, Rel. Min. Edson Fachin, DJE de 20/9/2019)

Ultrapassado o momento de verificação objetiva da conduta, necessário que se proceda à apreciação do ato sob o enfoque das exceções trazidas pela norma, particularmente, no caso em apreço, em relação à existência de programas sociais autorizados em lei, já em execução orçamentária no exercício anterior ao ano do pleito e não revestidos por outras circunstâncias que atentem contra a lisura eleitoral.

Analisando cuidadosamente os autos, observa-se restar incontroverso que o Poder Executivo Municipal promoveu ações assistencialistas a munícipes de Tapira, no ano de 2020, em decorrência da execução dos programas sociais retromencionados. A controvérsia recursal cinge-se, portanto, em saber se a doação de tais benesses se enquadra na ressalva trazida pela legislação eleitoral, de modo a descaracterizar a utilização indevida da máquina administrativa pelos então candidatos à reeleição.

I.I) PROGRAMA "TAP REFORMA"

Conforme se verifica no ID 65090295, foi editada, no Município de Tapira, em agosto de 2019, a Lei nº 1.351/2019, que instituiu o Programa "TAP Reforma", destinado à concessão de um benefício financeiro – repassado em cartões magnéticos com crédito de até R\$5.000,00 (cinco mil reais) por unidade

familiar – a ser utilizado na aquisição de materiais de construção com a finalidade de melhoria, reforma, ampliação e conclusão de unidades habitacionais urbanas e rurais. A norma foi regulamentada pelo Decreto nº 135/2019 (ID 65090345).

Os investigados, ora recorridos, sustentaram que o referido programa, além de ter sido criado por Lei Municipal no ano anterior ao prélio eleitoral, foi também implementado no mesmo ano, o que significaria afirmar que a sua execução orçamentária teria se iniciado no exercício anterior, em conformidade com a reserva do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Afirmaram que, em 2019, a administração municipal contratou, mediante processo licitatório, a empresa responsável pelo fornecimento dos cartões magnéticos utilizados no programa e, após, procedeu-se, naquele mesmo ano, à entrega dos cartões aos beneficiários.

Todavia, examinando detidamente os autos e, em consulta ao Portal da Transparência do Município de Tapira (<http://167.249.84.86:8444/transparencia/paginas/publico/despesa/consultarDespesa.xhtml>), não se constata qualquer execução orçamentária relativa ao Programa “TAP Reforma” no ano de 2019, inexistindo, ainda, qualquer documento ou outra prova que vá de encontro às informações exibidas naquele sítio eletrônico.

Lado outro, é possível localizar no Portal da Transparência que, no exercício de 2020, foi liquidado um empenho no valor total de R\$171.509,64 (cento e setenta e um mil quinhentos e nove reais e sessenta e quatro centavos), direcionado à “contratação de empresa especializada para administração, gerenciamento e fornecimento de cartão magnético para atender a Programa Municipal, denominado TAP Reforma”.

Com efeito, mormente ao se considerar que a recorrida Liliane Venâncio foi citada para contestar a presente ação em 18/12/2020 (ID 65092095), ainda investida no mandato de Prefeito, possuía à sua disposição todos os documentos necessários para refutar os argumentos contrários levantados no bojo da AIJE – e a ela, de fato, caberia apresentá-los, ante a impossibilidade de se exigir dos investigadores a produção de prova negativa – mas não o fez, tendo se limitado, a defesa, a negar a ocorrência dos ilícitos, sem, contudo, trazer aos autos elementos probatórios para corroborar suas alegações e comprovar a execução orçamentária prévia exigida pela legislação eleitoral.

A propósito, sobre o tema, a orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO. **ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CONDUTA VEDADA.** CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. CORRUPÇÃO ELEITORAL. TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE MACADAME. **PROGRAMA SOCIAL AUTORIZADO EM LEI. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO ANO ANTERIOR AO PLEITO. AUSÊNCIA. GRAVIDADE DEMONSTRADA. CONDUTA ABUSIVA CONFIGURADA.** INTUITO DE OBTER O VOTO. CORRUPÇÃO ELEITORAL. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE.

(...)

2. À luz da moldura fática delineada na origem, **houve a distribuição gratuita de bens no ano eleitoral, por meio de programa social autorizado em lei, porém sem execução orçamentária no ano anterior, a contrariar o disposto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1994, ressaltada, ademais, a gravidade dos fatos para configuração da conduta abusiva.**

(AgR-REspe nº 36-11.2016.6.24.0000-SC, Acórdão de 24/5/2018, Rel. Min. Rosa Weber, DJE de 2/8/2018)

Isso posto, ante a inexistência de lastro probatório a demonstrar a configuração da exceção prevista na parte final do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, mister o reconhecimento da prática da conduta vedada quanto à distribuição gratuita de benefícios relativos do Programa "TAP Reforma".

I.II) PROGRAMA DE "REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA"

Os recorrentes apontaram anomalias no programa destinado à promoção da regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) coletiva das ocupações irregulares do solo existentes em bairros do Município de Tapira, tanto em virtude da ausência de autorização legal – uma vez que teria sido instituído apenas por meio de decretos municipais editados sem respaldo na legislação municipal –, como pela inexistência de execução orçamentária em exercício anterior, já que teria sido implementado "às vésperas do pleito".

No que se refere ao primeiro requisito legalmente previsto para a incidência da regra autorizativa do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, entende-se que restou atendido, tendo em vista a Lei Federal nº 13.465/2017, que previu normas gerais sobre a regularização fundiária rural e urbana, a ser regulamentada de maneira individual por cada ente federativo – tal como se deu por meio da expedição dos Decretos nº 101/2019 (ID 65090645), nº 23/2020 (ID 65090695) e nº 128/2020 (ID 65090745).

Isso porque, em conformidade com a jurisprudência do TSE, "o melhor direito não se coaduna com a interpretação restritiva segundo a qual, para a aplicação da regra permissiva contida no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, a autorização preconizada nesse comando normativo somente é factível por meio de diploma legal emanado do ente federativo em que se der a execução do programa social propriamente dita." (REspe nº 0000015-14.2012.6.17.0083-PE, Acórdão de 17/3/2016, Rel. Min. Laurita Vaz, DJE 16/5/2016)

Em contrapartida, no que tange ao segundo requisito para a configuração da reserva legal, não foi observado. Aqui, à semelhança do que se vislumbrou quanto ao Programa "TAP Reforma", em consulta ao Portal da Transparência do município de Tapira(<http://167.249.84.86:8444/transparencia/paginas/publico/despesa/consultarDespesa.xhtml>), não se constata qualquer execução orçamentária relativa a algum desdobramento do programa regularização fundiária no ano de 2019, inexistindo, ainda, outro elemento de prova que deslegitime a (ausência de) informação constante naquele sítio eletrônico e/ou demonstre a execução em ano anterior ao pleito.

Na realidade, o que se verifica nos autos (ID 65090795) e no Portal da Transparência é que, no exercício de 2020, foi liquidado um empenho no importe total de R\$77.910,00 (setenta e sete mil novecentos e dez reais), referente "à contratação de empresa especializada no ramo de engenharia para execução de regularização fundiária de interesse social e específico para até 450 unidades habitacionais do Município de Tapira/MG" – o que indica a sua implementação tão somente no ano eleitoral.

Essa informação é ratificada pelo documento de ID 65090845, fl. 3 – não impugnado na defesa dos investigados –, que se trata supostamente de um "convite" realizado pela empresa contratada pelo município, "Metropolitana Construções", aos residentes de Tapira, a fim de que, entre os dias 21 e 25/9 (de segunda a sexta-feira), comparecessem em local designado, em posse de documentos ali especificados, para tratativas relativas a providências quanto ao registro de imóveis que se encontravam em situação irregular.

É possível inferir-se que tais reuniões entre a empresa e os munícipes aconteceram entre os dias 21 e 25 de setembro de 2020 – a menos de dois meses das eleições –, haja vista que, muito embora o documento não contenha expressamente o ano em que se daria o evento, ao afirmar que os dias 21 a 25/9 compreendiam um intervalo entre segunda e sexta-feira, é infactível que se refiram a 2019, ano em que os mesmos dias do mês de setembro corresponderam a um período entre sábado e quarta-feira.

Em sua defesa, os investigados arrazoaram que na época em que o programa foi efetivado, "o Promotor Eleitoral, Márcio Oliveira Pereira, manifestou-se favorável à sua execução, desde que não houvesse promoção pessoal dos recorridos, o que foi devidamente observado. Inclusive [...] prestou depoimento nestes autos afirmando categoricamente que a investigada Liliane não cometeu abusos na execução dos referidos programas, pelo contrário, determinou ao Procurador-Geral do Município na época Dr. Matheus que procurasse o Ministério Público Eleitoral para uma reunião com o objetivo de apresentar os programas sociais em andamento e, com isso, verificar com o ilustre Parquet se tais programas poderiam seguir suas execuções no ano eleitoral."

Contudo, da análise do depoimento prestado em Juízo pelo d. Promotor, ouvido como testemunha (ID's 65096595 e 65096645), depreende-se que, distintamente do que alegado pelos recorridos, não conhecia de forma específica nenhum dos programas sociais então desenvolvidos no município de Tapira, não sabendo precisar, portanto, se se deram ou não de maneira regular.

A testemunha declarou ainda que, em audiência solicitada pelo Procurador do Município, na qual foi indagado a respeito da continuidade de programas sociais, informou genericamente "aquilo que o Centro de Apoio Operacional Eleitoral os recomenda: que os projetos sociais em andamento não devem ser interrompidos e que não deveria ter nenhum acréscimo que extrapolasse o razoável, apenas a sua manutenção."

Destarte, não merece guarida a alegação de que a concretização do programa social em tela teve o respaldo do Ministério Público Eleitoral, o que reitera a inexistência de prova testemunhal e documental apta a evidenciar a sua idoneidade.

É de se destacar, ainda, que se tem aqui a ausência de comprovação de que a concessão dos benefícios, a que se destinou o programa, foi promovida em

conformidade com os requisitos exigidos pela lei que o instituiu e pelo decreto que o regulamentou (arts. 1º, 2º, 7º, 8º, 9º e 10 do Decreto nº 101/2019 – ID 65090645) – o que poderia, inclusive, demonstrar que a implementação do programa iniciou-se em 2019, conforme alegado pelos investigados.

Com efeito, em que pese o Programa de “Regularização Fundiária” estivesse autorizado por lei federal, os recorridos, mais uma vez, não se desincumbiram do ônus de comprovar a dotação orçamentária específica relativa ao programa nos exercícios anteriores, para atrair a incidência da ressalva do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, razão pela qual o reconhecimento da conduta vedada é medida que se impõe.

I.III) PROGRAMA “TAP MORADIA”

Examinando os autos, observa-se que, no dia 3/12/2019, foi aprovada, no Município de Tapira, a Lei nº 1.368/2019, que instituiu o Programa *TAP Moradia*, “destinado a atender famílias em condições de vulnerabilidade social, para concretizar a doação de 59 (cinquenta e nove) terrenos de propriedade deste município.” (ID 65091245)

No final do mesmo mês, mais precisamente em 27/12/2019, a norma foi alterada pela Lei nº 1.375/2019, a qual aumentou para 110 (cento e dez) o número de terrenos a serem doados (ID 65091295).

Relativamente ao momento inicial de execução orçamentária do referido programa, o Portal da Transparência de Tapira indica que, no exercício de 2019, foi liquidado um empenho no valor de R\$771.279,76 (setecentos e setenta e um mil duzentos e setenta e nove reais e setenta e seis centavos), referente “à manutenção das atividades do Programa TAP Moradia”.

Muito embora mostre-se caracterizada, *a priori*, a exceção contida na parte final do art. 73, § 10, da Lei das Eleições, a fim de se alcançar efetivamente a eficácia da norma proibitiva de criação de novos programas sociais no ano eleitoral – os quais eventualmente alavancam candidaturas, em detrimento da igualdade de chances entre os candidatos – necessária uma análise mais acurada do caso vertente, quando as circunstâncias que o envolvam possam revelar que a distribuição das benesses se deu com finalidade eleitoreira.

Nesses termos, o voto do e. Ministro Gilmar Mendes, ao julgar o REspe nº 0000015-14.2012.6.17.0083/PE, Acórdão de 17/3/2016, Rel. originária Min. Laurita Vaz, DJE de 16/5/2016:

(...) Tenho observado, porém, que, **na prática, é comum vislumbrar a realização de programas sociais que, embora se encaixem na exceção legal, descolando-se da pecha de conduta vedada, vêm retirando da norma proibitiva grande parte de sua eficácia.**

Na espécie, as etapas do empreendimento social se sucederam na seguinte ordem cronológica: a autorização legal foi obtida em 2010, a execução orçamentária

implementada no final de 2011 e a entrega de fato ocorreu em 28.6.2012, ou seja, às vésperas da eleição.

Assevero que, para o eleitor comum, na linha do precedente de 2004, nesses casos, **a percepção não é de continuação de um programa social outrora já desenvolvido. Ao contrário, em regra, evidencia-se a novidade e o caráter personalista do intento, que desemboca em ganhos eleitorais e frustra a propalada igualdade entre os candidatos.**

Ora, se o objetivo precípua da norma é garantir a igualdade entre os candidatos, entendo que seria mais consentâneo com o objetivo almejado pela norma do caput do art. 73, § 10, da Lei das Eleições permitir a continuação no ano eleitoral somente de programas sociais em que se verificasse, além da observância dos requisitos legais, a descaracterização do intento de obtenção de vantagem ilícita (animus lucri faciendi). Execuções orçamentárias tardias, atrasos na liquidação da despesa e eventuais atos que atentem contra a lisura eleitoral, ainda que realizados nos limites definidos pela lei, podem e devem ser objeto de análise sob a perspectiva do abuso de poder político ou de eventual conduta vedada definida no art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997 (...)

Diante disso, “mostra-se necessário diferenciar os programas planejados e executados a médio e longo prazos daqueles concebidos com caráter imediatista, cuja finalidade é unicamente obter vantagem eleitoral sobre os concorrentes.” (RE nº 266-42.2016.615.0020/Tacima-PB, Acórdão de 30/8/2018, Rel. Sérgio Murilo Wanderley Queiroga, DJE de 3/9/2018) É como explica Rodrigo López Zilio:

A justificativa legal da conduta vedada pelo art. 73, § 10º, da LE, passa por uma análise da ação administrativa realizada durante todo o mandato exercido. Assim, o legislador preceitua que é ilícita a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios que ocorra a partir do ano eleitoral, mas ressalva os casos derivados de situações excepcionais (calamidade pública e estado de emergência) e as ações preexistentes (programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior). [...] **A ressalva para os programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior demonstra que o legislador dispensa tratamento diferenciado ao administrador que possui um plano de governo de médio e longo prazo, em cujo projeto se inclui a prestação de serviços assistenciais aos necessitados, do administrador desprovido de uma estratégia governamental minimamente duradoura e que privilegia ações imediatistas, ao sabor da variabilidade das circunstâncias.** (In Direito Eleitoral, editora Verbo Jurídico, 4ª ed., 2014, pg. 590)

No caso em apreço, há que se considerar que a Lei Municipal nº 1.368/2019, a qual autorizou as doações de terrenos à pessoas em condições de vulnerabilidade social do Município de Tapira, foi aprovada em 3/12/2019, com ampliação do número de lotes a serem doados em nova Lei de 27/12/2019 – o que demonstra que não se tratava de projeto de governo de médio ou longo prazo, mas sim de programa aprovado por lei no “apagar das luzes” de 2019, às vésperas de se iniciar o período de vedação.

Há de ser levar em conta, ainda, a incongruência entre a sua autorização ter se dado em dezembro de 2019 e a existência de empenhos anteriores a essa data, relativos à sua execução, totalizando o importe liquidado de R\$771.279,76 (setecentos e setenta e um mil duzentos e setenta e nove reais e setenta e seis centavos).

Por fim, necessária a discussão no tocante à ausência de comprovação da condição de vulnerabilidade social das 111 (cento e onze) pessoas beneficiadas com as doações (ID 65091445). Muito embora não se pretenda aqui adentrar na análise do mérito do ato administrativo e da existência de eventual fraude quanto à real situação socioeconômica dos beneficiados, indispensável a verificação formal do preenchimento dos requisitos necessários à concessão do benefício, com vistas ao enquadramento das doações aos termos da Lei Municipal nº 1.368/2019, *in verbis*:

Art. 1º Fica instituído no âmbito do Município de Tapira o PROGRAMA TAPMORADIA, **destinado a atender famílias em condições de vulnerabilidade social**, para concretizar a doação de 110 terrenos de propriedade deste município. (Redação dada pela Lei nº 1375/2019)

§ 1º O Programa **se destinará à população que preencha os requisitos elencados na presente lei**, com finalidade de assegurar o acesso à terrenos Urbanos e a moradia digna.

Art. 2º Os candidatos à donatários dos 59 imóveis com objetivos residenciais, deverão se inscrever na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Humano, num cadastro específico, **devendo preencher os seguintes pré-requisitos:**

- I - Ser maior de 18 anos;
- II - Residir no município há pelo menos cinco anos;
- III - Não possuir outro imóvel urbano na cidade de Tapira;
- IV - Não ter sido beneficiário em outros programas habitacionais.

Art. 4º Os cadastros pré-selecionados pela Secretaria Municipal de Promoção Social, **deverão ser submetidos à aprovação do Conselho Municipal de habitação.**

Art. 5º Aprovado o cadastro do candidato, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Humano, se necessário, **realizará procedimento Seletivo dos possíveis beneficiários, com classificação por pontuação, obtida pela soma total, apurada cumulativamente, pelo seguinte:**

1. Ter como dependente pessoa portadora de qualquer deficiência, comprovado por laudo médico elaudado da Secretaria Municipal de Assistência Social-2 pontos.
2. Ter como dependente pai ou mãe maiores de 65 anos, comprovado por laudo da

Secretaria Municipal de Assistência Social-1 ponto para cada ascendente.

3. Ter filho menor de 14 anos, matriculado em creche ou escola pública municipal, com frequência regular-1 ponto independente do número de filhos.
4. Ser natural de Tapira-1 Ponto.
5. Morar em Tapira há mais de dez anos consecutivos-1 ponto.
6. Ser servidor público lotado no Município, há pelo menos três anos-1 ponto.
7. Ser empregado de empresa particular no Município de Tapira, com carteira assinada, há pelo menos três anos-1 ponto.
8. Ser produtor rural, trabalhar em propriedade rural no município de Tapira, com carteira assinada, ou trabalhar na propriedade rural dos pais, em regime de agricultura familiar, comprovada por laudo da EMATER/MG há pelo menos três anos-1 ponto.

Parágrafo único. **A fiscalização da documentação apresentada e do cumprimento dos requisitos, bem como a elaboração de relatório com a pontuação descrita acima, ficará a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Humano, a ser realizada em conjunto com a Procuradoria do Município.** (Destques nossos.)

Ocorre que, perquirindo os autos, não é possível se encontrar qualquer documento que ateste ter havido, por parte do Poder Executivo do Município de Tapira, a prévia aferição dos requisitos legais – a demonstrar que os atos de doação deram-se efetivamente em observância à referida lei – a despeito de nela haver exigência expressa quanto ao cumprimento desses critérios e, ainda, de elaboração de relatórios, pelo Conselho Municipal de Habitação e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Humano, atestando a regularidade na seleção dos beneficiários.

Pelo exposto, em consonância com a orientação jurisprudencial do TSE –segundo a qual **“ainda que determinado programa social possua lei e execução orçamentária prévias, as nuances do caso concreto podem revelar desvirtuamento e prática abusiva**, conforme voto do e. Ministro Gilmar Mendes no REspe 15-14/PE, DJE de 16.5.2016.” (AgR-RO nº 0001307-91.2014.6.18.0000-PI, Acórdão de 25/4/2017, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE de 22/6/2018) –, considerando a aprovação tardia da lei autorizativa do programa, a incongruência quanto à sua execução orçamentária em momento anterior à aprovação da lei que o instituiu e a inexistência de lastro probatório que demonstre que os atos praticados pela gestora de Tapira estavam adequados à Lei nº 1.368/2019, resta caracterizada a conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

I.IV) PROGRAMA DE "DOAÇÃO DE ALIMENTOS"

No que diz respeito ao Programa de “Doação de Alimentos”, depreende-

se do ID 65090495 que se refere à política pública respaldada pela Lei Municipal nº 948/2009, a qual, nos termos de seu art. 1º, autoriza o Poder Executivo “a fazer doações de bens dominiais bem como, a prestar benefícios a pessoas necessitadas e/ou carentes na forma de atendimento direto ao público no âmbito das áreas de Assistência Social e Promoção Humana, Habitação, Saúde e Educação, até o limite das doações consignadas as atividades específicas nos orçamentos anuais e créditos adicionais que caracterizem o atendimento previsto na presente Lei.”

Em março de 2019, o Decreto nº 44/2019 (ID 65090545) regulamentou a doação de pão e leite à pessoas carentes e de baixa renda, do Município de Tapira, que se encontrassem em situação de vulnerabilidade financeira e social.

Por sua vez, é possível verificar, por meio de consulta ao Portal da Transparência(<http://167.249.84.86:8444/transparencia/paginas/publico/despesa/consultarDespesa.xhtml>), que a execução orçamentária do programa iniciou-se ainda naquele ano, totalizando um montante liquidado de R\$19.371,40 (dezenove mil trezentos e setenta e um reais e quarenta centavos) – empenhos nº 3546-0, 3969-0, 5409-0.

Trata-se, portanto, de programa social autorizado em lei e com dotação orçamentária no exercício anterior ao ano eleitoral, o que, *a priori*, configuraria a exceção do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Contudo, necessário se ater ao que determina o parágrafo único do seu art. 1º da Lei nº 948/2009, segundo o qual “**fica expressamente proibida a doação** e respectiva entrega de bens dominiais, bem como a prestação de benefícios **no período de 03 (três) meses anteriores as eleições, até a posse dos eleitos, exceto atendimentos às pessoas já registradas e, em atendimentos emergenciais**, que envolvam crianças, adolescentes, deficientes físicos, grávidas, mulheres em aleitamento, e idosos, que estejam em situação de risco.”

Consoante já pormenorizado anteriormente, quando da análise do Programa “TAP Moradia”, para que as referidas doações de alimentos, realizadas pela Prefeitura de Tapira, insiram-se na exceção permissiva trazida pela legislação eleitoral e descaracterize-se a conduta vedada, imprescindível que estejam em conformidade com a lei que as autorizou – o que não se observou *in casu*. Senão, vejamos.

Os empenhos de nºs 2029-0, 3617-0, 4003-0, 4297-0, 2028-0 e 3255-0, constantes no Portal da Transparência do município, revelam que, no período vedado pela Lei nº 948/2009, qual seja, nos 3 (três) meses anteriores às eleições até a posse dos eleitos, foram direcionados R\$51.704,60 (cinquenta e um mil setecentos e quatro reais e sessenta centavos) à “aquisição de pão francês de sal e leite longa vida para serem distribuídos às famílias de baixa renda do Município de Tapira, devidamente cadastradas, conforme Lei autorizativa nº 948/09, Lei 1323/2019 e Decreto nº 44/2019.”

A despeito disso, os investigados – a quem incumbia o ônus da prova, haja vista a impossibilidade de se exigir dos investigantes a produção de prova negativa e a condição por eles ostentada de, enquanto gestores do município, possuírem à sua disposição todos os documentos relativos à implementação do programa social – não trouxeram aos autos qualquer elemento probatório apto a comprovar que a concessão dos benefícios, no intervalo de vedação, realizou-se

em razão de atendimentos emergenciais ou à pessoas já registradas, nos termos da Lei nº 948/2009.

Merece destaque também o fato de que, comparando o importe empregado na aquisição de pão e leite, em todo o exercício de 2019 (R\$19.371,40), com a quantia destinada à compra desses mesmos gêneros alimentícios em 2020, somente no período vedado (R\$51.704,60), constata-se um aumento de 166,9% entre os anos, a revelar ser faticamente improvável que as doações realizadas no lapso temporal desautorizado tenham sido encaminhadas a pessoas já cadastradas anteriormente.

Outrossim, ainda em desarmonia com a Lei nº 948/2009 e o Decreto nº 44/2019, tem-se a falta de documentação comprobatória de que os atos de doação se deram em observância aos seus ditames, no que tange à condição de carência e vulnerabilidade financeira e social exigida na seleção dos beneficiários (arts. 1º, 4º, 7º – *caput* e § 1º – da Lei nº 948/2009 e arts. 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, do Decreto nº 44/2019) – indispensável para a configuração da exceção permissiva contida na parte final do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97. Nesse ponto, a fim de evitar inútil tautologia, remeta-se aos fundamentos esboçados no *tópico I.III*.

Assim sendo, diante da existência de empenhos que evidenciam a realização de doações de pão e leite, no período defeso pela Lei nº 948/2009, e da ausência de demonstração de que foram promovidas a pessoas previamente cadastradas, comprovadamente, em situação de carência e vulnerabilidade, há de se reconhecer a prática da conduta vedada em tela.

I.V) PROGRAMA "RURAL TAP"

Conforme se extrai dos autos, o Programa "Rural TAP" foi instituído pela Lei Municipal nº 1.219/2017 (ID 65090945), objetivando fomentar a produção agrícola e pecuária de Tapira, "mediante a disponibilização de máquinas, equipamentos agrícolas, veículos utilitários, insumos, infraestrutura e adequação ambiental, diretamente pela administração pública municipal ou sob a forma de reembolso."

No mesmo ano, foi regulamentada pelo Decreto nº 169/2017 (ID 65090995), que previu a forma, os procedimentos e os requisitos para a concessão de reembolsos relativos ao programa. No dia 13 de dezembro de 2019, às vésperas do início do ano eleitoral, o Poder Executivo Municipal expediu novo Decreto (nº 175/2019) revogando o primeiro e flexibilizando os requisitos para a entrega de benefícios, além de ampliá-los (ID 65091045). Explica-se.

À época da autorização do "Rural TAP", o Decreto nº 169/2017 estabelecia que, para a participação no programa, qualquer produtor rural deveria comprovar o atendimento aos seguintes requisitos:

Art. 2º (...)

I - que está inscrito no Cadastro de Produtor Rural junto à Secretaria do Estado de Fazenda de Minas Gerais;

II - que não detém, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais (140 hectares);

III - que utiliza predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento;

IV - que tenha renda familiar predominantemente originada de atividade econômica vinculada ao próprio estabelecimento ou empreendimento e que a renda familiar anual não ultrapasse R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

V - que tenha percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) de renda familiar originada de atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento rural.

Por sua vez, o Decreto nº 175/2019 passou a prever a categorização de eventuais beneficiários em diferentes grupos, dispensando aos "Grupos A e D" o preenchimento daqueles critérios exigidos anteriormente, os quais se mantiveram tão somente para os agricultores que fossem classificados como pertencentes aos "Grupos B e C".

Observa-se que para ingressar no "Grupo A" – "produtores com pequena produtividade e grande dificuldade para produzir, que necessitam de apoio e acompanhamento para se manter na atividade" – exigiu-se apenas a avaliação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), com a previsão de que aqueles produtores que não tivessem toda a documentação necessária, receberiam o benefício e teriam o prazo de 12 (doze) meses para se regularizar (Art. 2º, § 1º, I).

Nota-se, porém, que não há qualquer especificação quanto à "documentação necessária" mencionada, diferentemente do que se estabeleceu no decreto de 2017 e se manteve em relação aos "Grupos B e C" no regulamento de 2019.

No que se refere ao "Grupo D" – "todos os produtores que não se enquadram como "agricultores familiares", que exercem a atividade já alicerçada, demandando apoio para ampliar a produção" –, não houve sequer a exigência de avaliação da situação do produtor pelo CMDRS.

Outro aspecto a se considerar é que, inobstante a Lei nº 1.219/2017 preceitue de forma genérica que os serviços e incentivos abarcados pelo programa incluem, dentre outros, a disponibilização de calcário e subsídios no acesso a técnicas genéticas e aquisição de insumos, materiais, sementes e outros implementos agrícolas e pecuários, o Decreto nº 169/2017 não pormenorizou tais benefícios, ao contrário do que se observou na redação do Decreto nº 175/2019. Aqui, passou-se a conter expressamente a possibilidade de **plantio de milho custeado pelo município, até 1 (um) hectare** por produtor pertencente ao "Grupo A" (Art. 2º, § 1º, a).

E mais, aos agricultores do "Grupo D", um decreto posterior (nº 11/2020), editado em janeiro de 2020 – já em período expressamente vedado

para a majoração de benefícios de programa social não previstos pela lei instituidora – incluiu a possibilidade de concessão de até **28 (vinte e oito) toneladas de calcário** subsidiado pelo município (<https://leismunicipais.com.br/a/mg/t/tapira/decreto/2020/2/11/decreto-n-11-2020-altera-o-decreto-n-175-2019-o-qual-regulamenta-a-lei-municipal-n-1219-2017-e-suas-alteracoes-e-da-outras-providencias?q=11%2F2020>).

Os investigados sustentaram que “o programa iniciou sua execução a partir de 2017 e durante o ano eleitoral (2020) somente deu-se seguimento ao que já era executado”. No entanto, não é o que se afere das informações constantes no Portal da Transparência do município (<http://167.249.84.86:8444/transparencia/paginas/publico/despesa/consultarDespesa.xhtml>). Senão, vejamos.

Em 2018, primeiro ano de implementação do programa, sob a rubrica “Material, bem ou serviço para distribuição gratuita - Projeto/Atividade: Manutenção do Programa Rural TAP”, foi liquidado um empenho no valor total de R\$33.240,00 (trinta e três mil duzentos e quarenta reais).

No ano seguinte, os gastos realizados sob a mesma rubrica aumentaram para R\$42.252,53 (quarenta e dois mil duzentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e três centavos), o que corresponde a um acréscimo de 27,1% em relação ao exercício anterior.

Já em 2020, ano em que se realizaram as eleições, o montante empregado sob aquela rubrica aumentou para R\$151.957,22 (cento e cinquenta e um mil novecentos e cinquenta e sete reais e vinte e dois centavos), representando um expressivo alargamento de 259,6% nos recursos direcionados à mesma despesa, em comparação com 2019.

Esses dados indicam que, ao contrário do que alegado pelos recorridos, houve clara discrepância – sem qualquer justificativa – entre os valores das doações realizadas no ano de 2020 e aquelas concretizadas nos anos anteriores de mandato, de modo que a postura da então Prefeita se mostrou incompatível com a continuidade dos atos pretéritos de sua gestão.

Tal tese é corroborada, ainda, pelo fato de não se localizar nos autos algum documento que ateste ter havido, por parte do Poder Executivo do Município de Tapira, a prévia aferição dos requisitos necessários à concessão dos benefícios, com vistas a enquadrá-los aos termos da Lei Municipal nº 1.219/2017 e do Decreto nº 169/2017 – a exemplo da documentação comprobatória de preenchimento dos critérios para participação no programa e das condições para recebimento dos reembolsos, protocolos de requerimento e pareceres da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, órgão responsável pela fiscalização do “Rural TAP”.

Nessa esteira, cumpre registrar, mais uma vez, o entendimento da Corte Superior Eleitoral, quando do julgamento do REspe nº 0000015-14.2012.6.17.0083-PE, em sessão realizada no dia 17/3/2016, de relatoria originária da Ministra Laurita Vaz, publicação no DJE de 16/5/2016:

Destacado, porém, que: “se o objetivo precípua da norma é garantir a igualdade entre os candidatos, entendo que seria mais consentâneo com o objetivo almejado

pela norma do caput do art. 73, § 10, da Lei das Eleições **permitir a continuação no ano eleitoral somente de programas sociais em que se verificasse, além da observância dos requisitos legais, a descaracterização do intento de obtenção de vantagem ilícita (animus lucri faciendi). Execuções orçamentárias tardias, atrasos na liquidação da despesa e eventuais atos que atentem contra a lisura eleitoral, ainda que realizados nos limites definidos pela lei, podem e devem ser objeto de análise sob a perspectiva do abuso de poder político ou de eventual conduta vedada definida no art. 73, inciso IV, da Lei n. 9.504/1997.**

Assim sendo, tendo em vista a expedição tardia, às vésperas do início do ano em que se realizaram as eleições, de ato do Poder Executivo municipal que majorou benefícios antes concedidos – pelo menos em tese – sob a égide de critérios legais mais rigorosos; a disparidade, sem justificativa, entre os gastos promovidos, no ano eleitoral, perante a rubrica “Material, bem ou serviço para distribuição gratuita” e aqueles realizados nos anos anteriores de mandato; e a inexistência de elementos probatórios hábeis a demonstrar que os atos praticados pela gestora de Tapira estavam adequados à Lei nº 1.219/2017 e ao Decreto nº 169/2017 – a quem incumbia o ônus da prova, por possuir à sua disposição, enquanto Prefeita à época dos fatos, todos os documentos relativos à implementação do programa social –, é de se concluir pela prática da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

II) DO ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO (ART. 22, XIV e XVI, LC nº 64/90)

Em consonância com pacífica jurisprudência do TSE, “o abuso do poder político, de que trata o art. 22, caput, da LC 64/90, configura-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.** Precedentes.” (RO nº 0001723-65.2014.6.07.0000-DF, Acórdão de 7/12/2017, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJE de 27/2/2018)

Não incomum, vislumbra-se o entrelaçamento do abuso de poder político ao abuso de poder econômico. “Trata-se de hipótese em que **o agente público emprega recursos patrimoniais, públicos ou privados, sob os quais detém gestão ou controle, em seu favorecimento eleitoral, de forma a comprometer a legitimidade do pleito.** Precedentes.” (AgR-REspe nº 0000978-18.2016.6.13.0172-MG, Acórdão de 10/10/2019, Rel. Min. Jorge Mussi, DJE de 12/12/2019). Nesses casos, “está-se diante de quadro a revelar, **além de conduta vedada, o acionamento do poder econômico da Prefeitura em prol, justamente, daqueles que se mostraram candidatos à reeleição.**” (REspe nº 28581-MG, Acórdão de 21/8/2008, Rel. Min. Felix Fischer, DJE de 23/9/2008)

Ocorre que, para além de se materializar como espécie do gênero “abuso de poder político” – consoante já relatado – é possível que, a depender das circunstâncias, os fatos enquadrados como condutas vedadas sejam também

considerados como abuso de poder – aqui considerado em sentido estrito –, nos termos dos arts. 19 e 22, XIV, da LC nº 64/90, “**quando, além de a conduta vedada afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, ofender também a normalidade ou o equilíbrio do pleito eleitoral, atingindo dois bens juridicamente protegidos.**” (RE nº 424-81.2012.614.0015/Bagre-PA, Acórdão de 10/3/2020, Rel. Sérgio Wolney de Oliveira Batista Guedes, DJE de 18/3/2020)

Com o fito de se estabelecer um parâmetro para então delimitar o alcance da conduta, isto é, verificar se se trata ou não de hipótese de abuso de poder político *stricto sensu*, o inciso XVI do art. 22 da LC nº 64/90, determinou que “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”.

Acerca da matéria, cumpre registrar, mais uma vez, as lições de José Jairo Gomes:

Note-se que **a aptidão lesiva do ilícito considerado não se encontra necessariamente vinculada ao resultado quantitativo das eleições, mas à sua qualidade, à confiança que o processo democrático de escolha deve inspirar.** Portanto, não é necessária a demonstração do real desequilíbrio do pleito, isto é, que os eleitores efetivamente votaram ou deixaram de votar em determinado candidato em virtude do ilícito suscitado. Mesmo porque o estabelecimento dessa relação causal seria impossível de ser feita tendo em vista o segredo do voto.

O que importa realmente é a existência objetiva dos eventos abusivos, a gravidade deles e a prova de sua potencial lesividade à integridade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral, bens jurídico-constitucionais que a referida norma almeja proteger. (In Direito Eleitoral, editora Atlas, 16ª ed., 2020, pgs. 987 e 988)

Todavia, em que pese o inciso XVI do art. 22 da LC nº 64/90 determinar que não se trata de condição essencial para a configuração do ato abusivo, a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, tal circunstância pode mostrar-se relevante – e até suficiente – para a formação da convicção do Julgador quanto ao suposto desvirtuamento das condutas praticadas. Nesse sentido, o entendimento da Corte Superior, no julgamento do REspe nº 298 – Boa Vista dos Ramos-AM:

(...)

14. O **abuso de poder** (i.e., econômico, político, de autoridade e de mídia) reclama, para a sua configuração, uma análise pelo **critério qualitativo**, materializado em evidências e indícios concretos de que **se procedera ao aviltamento da vontade livre, autônoma e independente do cidadão-eleitor de escolher seus representantes.**

15. O **critério quantitativo** (i.e., potencialidade para influenciar diretamente no resultado das urnas), **conquanto possa ser condição suficiente, não perfaz**

condição necessária para a caracterização do abuso de poder econômico.

16. O fato de as condutas supostamente abusivas ostentarem potencial para influir no resultado do pleito é relevante, mas não essencial. Há um elemento substantivo de análise que não pode ser negligenciado: o grau de comprometimento aos bens jurídicos tutelados pela norma eleitoral causado por essas ilicitudes, circunstância revelada, in concreto, pela magnitude e pela gravidade dos atos praticados.

(...)

(REspe nº 0000002-98.2013.6.04.0064/AM, Acórdão de 2/5/2017, Rel. Min. Luiz Fux, DJE de 8/8/2017)

Pois bem.

Demonstrada, no tópico I, a prática de condutas vedadas pelos recorridos, em contrariedade ao art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, passa-se a analisá-las, então, sob o viés do abuso de poder político e econômico, cuja configuração revela-se patente, mormente ao se considerar a gravidade das ações da 1ª investigada, Liliane Venâncio, que, disputando a reeleição como chefe do poder executivo municipal e, portanto, valendo-se de sua condição funcional, utilizou-se de recursos patrimoniais da Prefeitura de Tapira de forma a corromper parcela significativa do eleitorado em maior situação de vulnerabilidade social, em município com reduzido número de eleitores, a saber, 4.481 (quatro mil quatrocentos e oitenta e um)[1].

No caso vertente, partindo das premissas estabelecidas no REspe nº 298-AM, vislumbra-se a caracterização do abuso de poder político e econômico tanto pelo aspecto qualitativo – materializado pela ofensa à normalidade e à legitimidade das eleições em razão do desvirtuamento de cinco programas sociais implementados, em ano eleitoral, como instrumento de favorecimento das candidaturas dos investigados à reeleição – como pelo critério quantitativo, qual seja, a potencialidade para influenciar diretamente no resultado das urnas, tendo em vista a expressiva quantidade de famílias beneficiadas pelas ações assistencialistas em município de pequeno eleitorado. Senão, vejamos:

a) Programa “TAP Reforma”: implementado em 2020; sem comprovação de execução orçamentária no exercício anterior; com gastos que totalizam **R\$171.509,64** (cento e setenta e um mil quinhentos e nove reais e sessenta e quatro centavos); e ao menos **44** (quarenta e quatro) beneficiários (ID 65095795).

b) Programa de “Regularização Fundiária”: implementado em 2020, com empenho datado de setembro (ID 65090795), a dois meses das eleições; sem demonstração de execução orçamentária no exercício anterior e de conformidade da concessão dos benefícios com os requisitos exigidos pela lei instituidora; emprego de recursos no valor de **R\$77.910,00** (setenta e sete mil novecentos e dez reais); e ao menos **51** (cinquenta e uma) pessoas beneficiadas (ID 65095695).

c) Programa “TAP Moradia”: lei autorizativa aprovada em dezembro de 2019, às vésperas de se iniciar o ano eleitoral; com execução orçamentária

anterior à aprovação da lei que o instituiu; despesas liquidadas no importe de **R\$771.279,76** (setecentos e setenta e um mil duzentos e setenta e nove reais e setenta e seis centavos); inexistência de comprovação de prévia aferição dos requisitos legais para a seleção dos beneficiários; e **111** (cento e onze) pessoas beneficiadas com as doações de terrenos (ID 65091445).

d) Programa de "Doação de Alimentos": doações de pão e leite realizadas no período vedado pela lei instituidora, no valor total de **R\$51.704,60** (cinquenta e um mil setecentos e quatro reais e sessenta centavos), e sem a demonstração de que se deram em observância aos ditames legais, no que tange à condição de carência e vulnerabilidade financeira e social exigida na escolha dos municípios beneficiados.

e) Programa "Rural TAP": clara discrepância (259,6% em relação a 2019), sem qualquer justificativa, entre os valores das ofertas de benesses realizadas no ano de 2020 e aquelas concretizadas nos anos anteriores de mandato, revelando postura incompatível com a continuidade dos atos pretéritos da gestão da Prefeita candidata à reeleição; com montante empregado sob a rubrica "Material, bem ou serviço para distribuição gratuita - Projeto/Atividade: Manutenção do Programa Rural TAP" correspondente a **R\$151.957,22** (cento e cinquenta e um mil novecentos e cinquenta e sete reais e vinte e dois centavos); e sem a comprovação de que os benefícios foram concedidos nos termos da lei autorizativa.

Destarte, pela prova produzida nos autos e análise das informações exibidas no Portal da Transparência do Município de Tapira, é inegável o elevado comprometimento do poderio econômico do governo municipal em prol da candidatura dos recorridos, já que a 1ª investigada distribuiu gratuitamente bens, valores e benefícios – por meio da implementação de programas sociais, ora sem comprovação de execução orçamentária no exercício anterior, ora autorizado por lei aprovada às vésperas de se iniciar o ano eleitoral, ora sem demonstração de observância dos requisitos exigidos pela lei instituidora para a concessão dos benefícios, ora em dissonância com a continuidade dos atos realizados nos anos anteriores de mandato – a, pelo menos, 200 (duzentas) pessoas, envolvendo recursos na ordem de R\$1.224.361,22 (um milhão duzentos e vinte e quatro mil trezentos e sessenta e um reais e vinte e dois centavos), em município cujo eleitorado resume-se a 4.481 eleitores.

Em face do comprovado impacto do uso da máquina administrativa pela 1ª investigada, Liliane Venâncio, com a finalidade de potencializar a sua candidatura e alcançar vantagem eleitoral frente aos demais candidatos na disputa eleitoral ao cargo de Prefeito, nas eleições de 2020, "a análise da potencialidade deve considerar não apenas a aptidão para influenciar a vontade dos próprios beneficiários dos bens e serviços, mas também, **seu efeito multiplicativo. Tratando-se de pessoas inegavelmente carentes é evidente o impacto desta ação sobre sua família e seu círculo de convivência.**" (RO nº 1445-RS, Acórdão de 6/8/2009, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE de 11/9/2009) – o que reforça a configuração do abuso de poder político entrelaçado ao abuso de poder econômico, não só pelo comprometimento do equilíbrio da disputa eleitoral e legitimidade do pleito, em razão da gravidade dos atos praticados, como também pela notória potencialidade de as condutas interferirem no resultado das urnas (ainda que não seja essencial para a caracterização do abuso de poder).

Nesse ponto, por derradeiro, insta salientar que, por todos os motivos já retratados, muito embora os recorridos não tenham sido eleitos, tal fato não

desconstitui o potencial que as condutas imprimiam de influenciar o resultado das eleições. Na mesma perspectiva, o entendimento exposto pelo Juiz Nicolau Lupianhes Neto, em voto de sua relatoria (fls.14 e 15), no julgamento do RE nº 55303 - Imbé de Minas-MG, por esta Corte, em sessão realizada no dia 11/2/2019 e Acórdão publicado no DJE de 25/2/2019:

Tenha perdido as eleições, poder-se-ia dizer que os atos e as ações perpetrados pelo recorrente terminaram por ser incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciar no resultado das eleições (art. 73, caput, da LE), tenha ficado o bem jurídico devidamente salvaguardado pela continência do que agora se comprova por nocivo. **Mas, a pretensão de influência na disputa eleitoral em Imbé de Minas/MG e a intensidade que o recorrente, enquanto agente político, impingiu para realizar a conduta vedada expôs a isonomia de chances que a lei exige entre os candidatos, exatamente, porquanto tenha-se valido de sua condição funcional para atuar em manifesto desvio de finalidade e tudo de modo a beneficiar sua própria candidatura** (nestes moldes, cf. REspe 46822, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE 16/6/14).

III) DAS RESPONSABILIDADES DOS INVESTIGADOS (RECORRIDOS)

III.I) PELA PRÁTICA DAS CONDUITAS VEDADAS NARRADAS NOS AUTOS

Conforme já demonstrado à saciedade, não restam dúvidas quanto à atuação efetiva da 1ª investigada, LILIANE MACHADO COSTA VENÂNCIO, na prática de distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, em ano eleitoral, com manifesto desvio de finalidade, objetivando promover sua campanha de reeleição ao cargo de Prefeito do Município de Tapira-MG – o que guarda perfeita conformação à hipótese de conduta vedada descrita no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, a atrair a penalidade do § 4º do mesmo dispositivo.

Trata-se de participação inequívoca na concretização dos atos irregulares, haja vista que, como chefe do Poder Executivo local, autorizou a compra dos materiais e serviços distribuídos, a contratação de empresas para a realização de procedimentos relativos à concessão dos benefícios e a designação de servidores para viabilizar a entrega das benesses.

No que tange ao 2º investigado, FRANCISCO ROSA NETO, então candidato à reeleição como Vice-Prefeito, não obstante inexistam nos autos elementos probatórios que atestem o seu envolvimento direto na prática dos ilícitos, nos termos de firme jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, **“as penalidades pela prática de conduta vedada recaem tanto sobre os agentes públicos que praticaram o ilícito quanto sobre os beneficiários do ato**, tenham ou não, estes, vínculo com a Administração Pública, nos termos do art. 73, § 8º, da Lei das Eleições.” (AgR-AI nº 0000247-71.2016.6.09.0030-GO, Acórdão de 15/8/2019, Rel. Min. Edson Fachin, DJE de 20/9/2019). Acrescente-se:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. DIVULGAÇÃO DE INFORMES NO SÍTIO DO INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS NA INTERNET. **CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA VEDADA PREVISTA NO 73, VI, B, DA LEI Nº 9.504/1997. PROPORCIONALIDADE E DA PENA.**

(...)

'A jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido de que o chefe do Poder Executivo é responsável pela divulgação da publicidade institucional, independentemente da delegação administrativa, por ser sua atribuição zelar pelo seu conteúdo (AgR-RO 2510-24, rei. Mm. Maria Thereza, DJe de 2.9.2016). Ademais, **igualmente pacificada a orientação de que a multa por conduta vedada também alcança os candidatos que apenas se beneficiaram delas, nos termos dos §§ 5º e 81 do art. 73 da Lei 9.504/97, ainda que não sejam diretamente responsáveis por ela, tal como na hipótese de vice-governador.**' (RO nº 1723-65, Rei. Min. Admar Gonzaga, DJe de 27/2/2018)

(...)

(AgR-RO nº 0001874-15.2014.6.04.0000-AM, Acórdão de 29/5/2018, Rel. Min. Rosa Weber, DJE de 2/8/2018)

Destarte, observados os critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, ao conjugar o impacto considerável das condutas no equilíbrio entre os candidatos no pleito de 2020 – mormente por não se tratar de fato isolado, mas de prática de condutas vedadas relacionadas a cinco programas sociais distintos – com a capacidade financeira dos investigados – que se tornou pública, em virtude das declarações de bens acostadas ao processo de registro de candidatura (<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/53619/130000823729/bens> / <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/53619/130000823730/bens>) – impõe-se, nos termos do art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97, a aplicação da **sanção de multa para a 1ª recorrida, LILIANE MACHADO COSTA VENÂNCIO, no valor de 25.000 UFIRs, o que correspondente a R\$26.600,00 (vinte seis mil e seiscientos reais); e para o 2º recorrido, FRANCISCO ROSA NETO, no valor de 5.000 UFIRs, equivalente a R\$5.320,00 (cinco mil trezentos e vinte reais).**

III.II) PELA PRÁTICA DE ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO

Em razão da correspondência dos fatos com as responsabilidades apuradas acerca da prática das condutas vedadas, e seguramente demonstrada a finalidade eleitoreira na concessão de benefícios em ano eleitoral, **conclui-se pela prática de abuso de poder político entrelaçado ao abuso de poder econômico pela 1ª recorrida, LILIANE MACHADO COSTA VENÂNCIO, razão pela qual a ela se impõe a declaração de inelegibilidade para as eleições a se realizarem no prazo de 8 (oito) anos subsequentes à de 2020, nos termos do art. 22, XIV, e art. 1º, I, d, da LC nº 64/90.**

ADVOGADO: DR. FLÁVIO ROBERTO SILVA - OAB/MG118780-A

ADVOGADO: DR. SÉRGIO LUIZ GONCALVES SANDIN - OAB/MG126398

ADVOGADA: DRA. MARIA HILDA ANDRADE JUNQUEIRA LEÃO CARNEIRO - OAB/MG167805

ADVOGADA: DRA. MARINA BORGES PAES LEMES - OAB/MG127634

ADVOGADA: DRA. AMANDA CORREA FERNANDES - OAB/MG167317-A

ADVOGADO: DR. RAUÃ MOURA MELO SILVA - OAB/MG180663-A

ADVOGADO: DR. PEDRO FELIPE NAVES MARQUES CALIXTO - OAB/MG136471

ADVOGADO: DR. ARNALDO SILVA JÚNIOR - OAB/MG0072629

Registrada a presença do Dr. Rauã Moura Melo Silva, advogado dos recorridos.

Decisão: O Tribunal deu provimento ao recurso, à unanimidade, nos termos do voto do Relator.

Presidência do Exmo. Sr. Des. Marcos Lincoln. Presentes os Exmos. Srs. Des. Maurício Soares e Juízes Vaz Bueno, Patrícia Henriques, Rezende e Santos, Marcelo Salgado e Guilherme Doehler e o Dr. Eduardo Morato, Procurador Regional Eleitoral.