

JUSTIÇA ELEITORAL
26ª ZONA ELEITORAL – MILAGRES E ABAIARA/CE

PROCEDIMENTOS REUNIDOS POR CONEXÃO:

AUTOS nº 128-09.2016.6.06.0026 (autos nº 1)

NATUREZA: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL

REQUERENTE: COLIGAÇÃO "MUDAR MILAGRES, EU VOU"

REQUERIDOS: HELLOSMAN SAMPAIO DE LACERDA, FRANCISCO PEREIRA DA SILVA NETO e FRANCISCO SÉRGIO TAVARES

AUTOS nº 122-02.2016.6.06.0026 (autos nº 2)

NATUREZA: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL

REQUERENTE: COLIGAÇÃO "MUDAR MILAGRES, EU VOU"

REQUERIDOS: HELLOSMAN SAMPAIO DE LACERDA, FRANCISCO PEREIRA DA SILVA NETO e FRANCISCO SÉRGIO TAVARES.

AUTOS nº 125-54.2016.6.06.0026 (autos nº 3)

NATUREZA: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL

REQUERENTE: COLIGAÇÃO "MUDAR MILAGRES, EU VOU"

REQUERIDOS: HELLOSMAN SAMPAIO DE LACERDA, FRANCISCO PEREIRA DA SILVA NETO e FRANCISCO SÉRGIO TAVARES.

SENTENÇA

Cuida-se de Ações de Investigação Judicial Eleitoral, reunidas por força de conexão, movidas pela Coligação "**MUDAR MILAGRES, EU VOU**", por meio de seu representante, em desfavor de **HELLOSMAN SAMPAIO DE LACERDA**, atual prefeito municipal, **FRANCISCO PEREIRA DA SILVA NETO** e **FRANCISCO SÉRGIO TAVARES**, candidatos a prefeito e vice-prefeito, respectivamente, no pleito de 2016, por suposto abuso do poder político e uso indevido dos meios de comunicação.

A requerente sustenta nas petições iniciais, em síntese, que o Município de Milagres, gerido pelo primeiro requerido, contratou e nomeou número anormal de servidores neste ano de 2016, com o propósito exclusivo de beneficiar os segundo e terceiro requeridos no pleito majoritário.

Sustenta-se, ainda, que parte das nomeações e contratações foram acompanhadas de postagens no perfil pessoal do prefeito Helloman Sampaio de

Lacerda na rede social *Facebook*, em que os beneficiados e seus familiares eram mostrados em fotografias juntamente com os requeridos, além de mensagens evidenciando a adesão do grupo fotografado à coligação política por aqueles representada.

Nesse passo, segundo informações colhidas no site do Tribunal de Contas dos Municípios, de Janeiro à Julho de 2016 seriam sido contratados ou nomeados 365 (trezentos e sessenta e cinco) pessoas para desempenharem atividades em diversas secretarias do município.

As citadas contratações, segundo a requerente, representam ofensa aos princípios administrativos e aos ditames da legislação pertinente, redundando em abuso de poder político capaz de legitimar a condenação dos requeridos à pena de inelegibilidade e cassação de seus registros de candidatura.

Especificamente nos autos de nº 122-02.2016.6.06.0026 - doravante denominado de autos nº 2 - a coligação autora arguiu também o uso indevido dos meios de comunicação por parte dos requeridos, haja vista que em três publicações no ano de 2015, teriam eles utilizado página do Governo Municipal no *Facebook* para, a pretexto de inaugurarem obras públicas e divulgarem ações da Prefeitura, se promoverem politicamente, com vistas ao pleito então vindouro. À época, narra a requerente que o candidato Francisco Pereira da Silva Neto ("Netto Napoleão") exercia a função de chefe de gabinete do prefeito.

Nos primeiros momentos de instrução reconheceu-se a conexão entre as ações, por possuírem objetos idênticos e versarem sobre o mesmo conjunto fático, trazendo, inclusive, petições iniciais praticamente idênticas.

As partes apresentaram suas contestações - todos por meio dos mesmos causídicos - arguindo, brevemente, a inadequação da via eleita; a falta de credibilidade e autenticidade da prova digital e a necessidade de submissão à perícia técnica; a ausência de correlação entre as nomeações e contratações apontadas e o pleito eleitoral; a regularidade da propaganda institucional; a ausência de lesão ou ameaça de lesão ao processo eleitoral; que o percentual de 55,15% de comprometimento da receita municipal com gastos de pessoal, apontado no relatório de gestão fiscal trazido pela parte autora, poderia ser facilmente reduzido nos quadrimestres seguintes, conforme instrumentos da Lei de Responsabilidade Fiscal; e a litigância de má fé da parte autora.

No todo, foram realizadas três audiências, uma em cada feito, com o objetivo de ouvir as pessoas apontadas nas peças exordiais como beneficiadas pelas nomeações e contratações, além de outras que interessavam ao deslinde da controvérsia. Neste ponto, ressalta-se que praticamente todos aqueles oitivados foram qualificados como informantes, pois indiretamente discute-se nas demandas a existência ou não de vício de finalidade em suas nomeações e

contratações, circunstância que presumidamente fragiliza a imparcialidade desses cidadãos.



Nos respectivos termos de audiência – acostados às fls. 72/72-v dos autos nº 1, fls. 108/108-v dos autos nº 2 e fl. 71 dos autos nº 3 – também foi indeferida a produção de determinadas provas e decididas as questões suscitadas durante a realização do ato, conforme fundamentação lá lançada.

As partes apresentaram suas alegações finais e, em linhas gerais, reiteraram o teor da inicial e das contestações, acrescentando que as provas produzidas em audiência corroboram seus entendimentos.

O Ministério Público exarou o seu parecer em todos os autos, entendendo pela não comprovação do alegado abuso de poder político e da potencialidade lesiva para influenciar no pleito eleitoral, pugnando então pelo indeferimento do pedido.

É o breve relatório. Decido.

Inicialmente, esclareça-se que a legitimidade para a propositura das Ações de Investigação Judicial Eleitoral recai sobre partidos políticos, coligações ou candidatos, conforme art. 22 da Lei nº 64/90. Noutro vértice, são legitimados a figurar no polo passivo não somente os agentes públicos, caso do primeiro (prefeito municipal) e do segundo requerido (chefe de gabinete à época dos fatos), como também os candidatos beneficiados pela conduta, no caso, os segundo e terceiro requeridos.

A via eleita mostra-se adequada, porquanto versa sobre suposto abuso de poder político e dos meios de comunicação, não havendo que se falar em apurar fatos somente “a partir da data de desincompatibilização”, como requer a defesa, pois ainda que anteriores a esse marco, condutas caracterizadas como abuso de poder político ou econômico e uso indevido dos meios de comunicação e voltadas à obtenção de vantagem indevida no próximo pleito, podem ser combatidas por meio da ação de investigação judicial eleitoral. Pensar de modo diverso, com a máxima vênia, seria criar um vácuo de proteção ao equilíbrio e legitimidade do processo eleitoral.

Ademais, desde já urge expressar o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que “a condenação pela prática de abuso não está condicionada à limitação temporal das condutas vedadas descritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97” (RE 157236 MG Publicação DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, Data 19/11/2014).

Quanto à suscitada falta de credibilidade e autenticidade da prova digital e necessidade de realização de perícia técnica, salienta-se que a decisão de fls. 108/108-v já cuidou de rechaçá-la, motivo pelo qual desnecessárias maiores considerações.

Ultrapassadas as questões preliminares e iniciando a análise meritória do suposto abuso do poder político, depara-se com o **Relatório de**

Acompanhamento Gerencial do Tribunal de Contas dos Municípios, presente na mídia anexa à inicial do feito nº 3 (fl. 10).

O Relatório leva em consideração o 1º quadrimestre do ano de 2016 (meses de Janeiro, Fevereiro, Março e Abril) e "apresenta dados e informações, que possibilitam análises mais estratégicas e gerenciais, das prestações de contas encaminhadas por meio do Sistema de Informações Municipais - SIM e dos portais da transparência municipal" (pg. 1). De sua detida análise, destacam-se os elementos e gráficos das páginas 8 (item 2.1), 12 (item 2.5), 17/18 (item 4.3) e 21 (item 4.6), a seguir detalhados.

À **página 8 (item 2.1)**, em gráfico representativo do total de despesas fixadas para o ano de 2016 em confronto com o efetivamente executado até aquele momento do exercício corrente, tem-se que até o 1º quadrimestre, havia sido executado o montante de R\$ 30.408.120,05, o que já correspondia a **55,22% do total previsto para o ano**, que é R\$ 55.065.451,71.

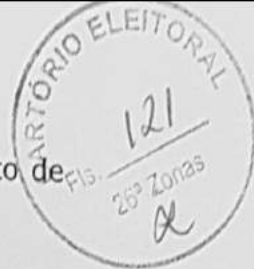
Na **página 12 (item 2.5)**, observa-se tabela informativa dos gastos "por elemento de despesa" do 1º quadrimestre de 2016 em comparação ao mesmo período dos dois exercícios anteriores. Percebe-se que houve aumento significativo nas contratações de "serviços de terceiros" em relação ao último ano, exatamente no percentual de **113,61%** no que toca as "pessoas físicas" e **40,65%** quanto às "pessoas jurídicas".

À **página 17/18 (item 4.3)**, há o detalhamento da folha de servidores "por vínculo funcional", dando conta que até abril de 2016 o Município de Milagres possuía 765 agentes com vínculo efetivo, **201 prestadores de serviço** (contratos de relação temporária) e **214 ocupantes de cargos comissionados** (de livre nomeação e exoneração). Cotejando a informação acima com a acostada às fls. 11/19 dos autos nº 1, extraída do sítio eletrônico do TCM, tem-se que mais da metade dos agentes temporários e comissionados (275 agentes) foram adicionados à folha funcional do município nos meses de Janeiro à Abril de 2016, sendo que outros 90 agentes foram nomeados ou contratados nos dois meses seguintes, totalizando, pois, **365 agentes, apenas no primeiro semestre deste exercício**.

Os importantes dados da **página 21 (item 4.6)** revelam que o aumento de gastos já salientado levou o Município de Milagres, em dois quadrimestres, passar de **48,06%** de "despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida" a **55,15%**, **ultrapassando o limite prudencial de 53,99% previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal**, condição esta que, com as 90 nomeações e contratações realizadas em Maio e Junho de 2016, seguramente se agravou.

Dessa forma, o que se conclui da análise do Relatório Gerencial é que no ano de 2016 houve vultoso aumento das despesas com pessoal no período pré-eleitoral, quando o orçamento até então executado pelo Município já correspondia à mais da metade do previsto para todo o ano, significando, no

mínimo, gestão pouco responsável e descompassada com o atual momento de recessão econômica pelo qual passa o país.



Não obstante, lançando o olhar às demais provas coligidas nos autos, tem-se que o caso transcende ao mero desajuste administrativo, incorrendo, sim, em abuso do poder político.

O Colendo Tribunal Superior Eleitoral tem decidido que o "abuso do poder político ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições" (TSE - RCED nº 698, Rel. Min. Felix Fischer, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 152/2009, Data 12/08/2009, Página 28/30).

Com efeito, a prova oral produzida nas audiências não revelou que houve pedido explícito de voto ou franco condicionamento das nomeações e contratações ao oferecimento de apoio político aos requeridos. Todavia, dois pontos chamam a atenção, sendo o primeiro deles a incômoda proximidade entre as datas de nomeação e contratação e a publicação pelo primeiro requerido, em página de conhecida rede social, de fotografias representativas das supostas adesões políticas das pessoas nomeadas ou contratadas.

Demonstrou-se através das declarações prestadas pelos agentes empregados no período, pelas informações extraídas do sítio eletrônico do TCM e pelas fotografias que acompanham as petições iniciais e também constam das mídias a elas anexas, que as contratações ou nomeações ocorreram **poucos dias antes ou depois** da proclamação de apoio publicada na indigitada rede social. Essa correspondência, conquanto não verificada em relação a todos os 365 agentes empregados pela municipalidade no período, não pode ser interpretada como simples coincidência, constituindo, na verdade, prática reiterada que mirava o pleito então vindouro.

O segundo ponto a ser observado é a **precariedade** que marcou as admissões dos agentes contratados. Os informantes foram claros ao dizer que em nenhum momento o Município lançou mão de processo seletivo, ainda que simplificado, mas apenas de entrevista com as secretárias da respectiva pasta. Importante salientar que embora as secretárias Maria Lígia Leite e Renata Saionara dos Santos, cujas declarações constam na mídia de fl. 109-v dos autos de nº 2, tenham negado peremptoriamente qualquer ingerência do gestor municipal nas referidas contratações, o aumento exponencial do gasto com pessoal em pleno ano eleitoral, conforme já ventilado, sugere fortemente a existência de orientação noutro sentido.

Nesse contexto, trago à baila o seguinte aresto, decorrente de caso semelhante:

ACÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO, ECONÔMICO E DE AUTORIDADE. SUPOSTA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PARA LABORAREM NO MUNICÍPIO, SEM PRÉVIO CONCURSO

PÚBLICO OU PROCESSO SELETIVO, NO PRIMEIRO TRIMESTRE DO ANO ELEITORAL DE 2010, PERÍODO EM QUE OS INVESTIGADOS OCUPAVAM CARGOS DE GESTÃO. PRELIMINARES: INÉPCIA DA INICIAL E CARÊNCIA DA AÇÃO. REJEIÇÃO. AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA ACERCA DA EXISTÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES. ACERVO PROBATÓRIO INDICANDO QUE AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NÃO FORAM PRECEDIDAS SEQUER DE TESTE SELETIVO SIMPLIFICADO. CONTRATAÇÃO DE TERCEIRIZADOS PARA DESEMPENHAREM ATIVIDADES FINIS. DEMONSTRAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE ILÍCITO. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE E/OU POTENCIALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. [...] Na hipótese de contratação de servidores temporários, de forma aleatória, sem prévia realização de processo seletivo, e terceirizados para desempenharem atividades fins, em ano eleitoral, no período em que os Investigados - pretensos candidatos ao pleito eleitoral que avizinhava - ocupavam cargos de gestão no município, não há dúvidas da intenção eleitoreira, mesmo que não tenha havido pedido de votos. O fato de as contratações terem sido realizadas antes do período propriamente eleitoral não afasta a ilicitude [...] (AIJE 377130 PI Publicação DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 117, Data 26/06/2012, Página 8)

Com a devida vênia ao responsável parecer ministerial e à ilustre defesa, a discussão acerca do potencial lesivo da conduta cede passo, atualmente, à análise da **gravidade** da conduta supostamente ensejadora do abuso, conforme art. 22, XVI, da LC 64/90. E nesse aspecto, em que pese a infeliz recorrência em tantos outros municípios brasileiros, entendo que os fatos ora tratados são verdadeiramente graves e avocam as penalizações previstas na legislação eleitoral.

Nesse diapasão, convém destacar o seguinte julgado:

[...] 3. As provas colhidas nos autos demonstram que o Sr. Prefeito Municipal contratou, mediante a utilização de recursos públicos municipais, 203 (duzentas e três) mulheres para prestarem serviço de limpeza nas ruas, em ano eleitoral, a título precário e sem qualquer critério objetivo de escolha, com vistas a angariar votos no prélio, o que configura abuso de poder político e econômico, bem como captação ilícita de sufrágio. 4. As contratações, que foram subscritas pelo próprio Prefeito, não se enquadram na hipótese excepcional de contratação temporária, autorizada pela Constituição Federal, no art. 37, IX. 5. **A partir da edição da Lei Complementar nº 135/10, passou-se a exigir, para fins de configuração do ato abusivo, apenas a caracterização da gravidade da conduta, alterando-se, portanto, o critério interpretativo no**

CARTÓRIO ELEITORAL
Fls. 122
23ª Zona
A

sentido de que seria necessária a potencialidade lesiva, conforme expressamente estabelecido pelo art. 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/90, incluído pela Lei Complementar nº 135/10. [...] (AIJE 18209 PI Publicação DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 018, Data 01/02/2011, Página 03/04).

Mesmo adotando-se o antigo critério interpretativo, verifica-se **potencialidade lesiva** do fato para ensejar o desequilíbrio da disputa. É certo que os segundo e terceiro requeridos, apoiados francamente pelo primeiro, não se sagraram vencedores no prélio, mas a diferença de votos entre eles e os candidatos da coligação adversária foi de pouco mais de 900 votos.

Assim, considerando os 365 agentes empregados no primeiro semestre de 2016; a influência que as contratações e nomeações presumidamente provocam em todo o círculo social e familiar desses agentes, notadamente em período de empregos escassos, bem como o universo de pouco menos de 20.000 eleitores no Município de Milagres, é de se concluir pela existência do chamado potencial lesivo da conduta.

Além disso, tanto a gravidade quanto o potencial lesivo ficam mais realçados quando se lança olhar apurado ao atual momento da gestão municipal. Digo isso porque na Vara Única da Comarca de Milagres-CE, também de titularidade deste magistrado, há ação civil pública em trâmite (processo nº 6918-38.2016.8.08.0124) na qual fora determinado o bloqueio de verbas do município, justamente porque os elementos pré-constituídos davam conta de que os servidores comissionados e contratados pelo ente político **não vinham recebendo salário há vários meses**, havendo relatos de que alguns sequer haviam recebido qualquer quantia em todo este ano de 2016.

Ora, se não havia disponibilidade financeira e orçamentária para a contratação e nomeação de agentes públicos, por qual razão elas foram levadas a efeito? Por qual motivo a máquina pública teve a folha de pessoal inflada justamente durante o período pré-eleitoral? Qual a razão para as contratações e nomeações terem continuado nos meses de Maio e Junho de 2016, mesmo após a crítica situação apontada pelo Relatório Gerencial do TCM?

As perguntas acima não demandam resposta, pois flagrantemente retóricas, **não restando dúvida acerca do abuso do poder político**.

Dito isso, o grau de contribuição de cada um dos requeridos para a realização das condutas abusivas exsurge como questão importante. O art. 22, IV, da LC 64/90 dispõe que:

"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".

No tocante ao primeiro requerido, a qualidade de prefeito municipal evidencia inegável contribuição para a prática do abuso. A própria defesa, nas contestações juntadas, não nega as nomeações e contratações aqui analisadas, mas as caracterizam como atos próprios de gestão administrativa, com o que, em razão de todo o expendido, este juízo não pode concordar.

O segundo requerido, outrossim, até se desincompatibilizar, exercia o cargo de chefe de gabinete do executivo local, o que faz presumir sua participação ativa na gerência da máquina pública municipal. Além disso, o candidato também demonstrou mirar o pleito municipal então vindouro ao participar de muitas das fotografias e mensagens publicadas na rede social *Facebook*, contemporaneamente aos atos questionados. Indubitável, ainda, o benefício obtido pela conduta politicamente abusiva, já que sua imagem restou intimamente ligada à do primeiro requerido e às próprias contratações e nomeações, as quais, como ventilado, possuíam aptidão para influenciar no pleito.

Quanto ao terceiro requerido, por sua vez, conquanto integrante da chapa que disputou a eleição majoritária, não se vislumbra nos autos que tenha ativamente contribuído para a prática do ato considerado abusivo, eis que sequer integrante da administração pública municipal. Resta, somente, evidente o benefício auferido pela conduta protagonizada pelos demais requeridos, impondo-se a cassação do registro de candidatura, mas não a declaração de inelegibilidade.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é pelo entendimento de que é possível a cassação do registro de candidatura quando o julgamento de procedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral ocorre mesmo após a data da eleição, porém até a data da diplomação.

Voltando a atenção, agora, para o suposto uso indevido dos meios de comunicação, sustentado apenas nos autos de nº 2, tem-se que não restou plenamente configurado.

Em verdade, as publicações na página do *Facebook* (fls. 17/18 dos autos nº 2), embora tenham citado as pessoas dos primeiro e segundo requeridos, não ultrapassaram os limites da razoabilidade, prevalecendo o teor informativo e educativo de seu conteúdo, o que não só é permitido pela legislação, mas recomendado pelo ordenamento jurídico, por força do princípio da transparência. Assim, nesse pormenor, entende-se não haver desvio de finalidade apto a gerar qualquer sanção.

No que tange o pedido de condenação da coligação autora por litigância de má-fé, conclui-se não prosperar, até mesmo diante do conteúdo desta sentença, que reconheceu em parte as condutas tidas como abusivas. Dessa forma, não é possível entender pela quebra do dever de lealdade processual.

Por fim, destaca-se que para o cumprimento da devida prestação jurisdicional, o que se exige é uma decisão fundamentada (art. 93, IX, da Constituição Federal), sendo absolutamente desnecessária manifestação expressa do julgador a respeito de todos fatos, argumentos deduzidos ou de todos os dispositivos legais invocados pelas partes no processo, ou que especifique as razões de sua não adoção.

Com isso, entendo desnecessárias maiores considerações.

Pelo exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** os pedidos dos autos de nº 1, 2 e 3 para, **reconhecendo o abuso do poder político**:

a) **CONDENAR** o requerido HELLOSMAN SAMPAIO DE LACERDA à sanção de inelegibilidade pelo prazo de 08 (oito) anos, a contar da eleição ocorrida neste ano, com fundamento no art. 22, XIV, da LC 64/90.

b) **CONDENAR** o requerido FRANCISCO PEREIRA DA SILVA NETO à sanção de inelegibilidade pelo prazo de 08 (oito) anos, a contar da eleição ocorrida neste ano, bem como **DECRETAR** a cassação do seu registro de candidatura para o pleito de 2016, com fundamento no art. 22, XIV, da LC 64/90.

c) **DECRETAR** a cassação do registro de candidatura do requerido FRANCISCO SÉRGIO TAVARES para o pleito de 2016, com fundamento no art. 22, XIV, da LC 64/90.

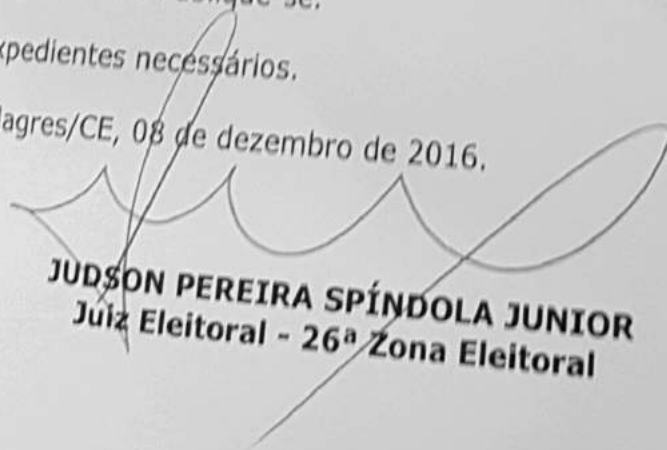
Deixo de determinar o pagamento de multa pelos requeridos, haja vista não ter sido formulado pedido expresso nesse sentido pela coligação autora.

Intimem-se todos, na forma da lei, inclusive para apresentarem recurso no prazo legal, caso queiram.

Registre-se e Publique-se.

Expedientes necessários.

Milagres/CE, 08 de dezembro de 2016.


JUDSON PEREIRA SPÍNDOLA JUNIOR
Juiz Eleitoral - 26ª Zona Eleitoral