



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 0001768-80.2014.6.03.0000 – MACAPÁ – AMAPÁ

Relator: Ministro Edson Fachin

Recorrentes: Marcos José Reátegui de Souza e outra

Advogados: Inocêncio Mártires Coelho Junior – OAB: 5670/AP e outros

Recorridos: Carlos Camilo Góes Capiberibe e outros

Advogados: Luciano Del Castelo Silva – OAB: 1586/AP e outros

Recorrido: Clécio Luís Vilhena Vieira

Advogados: Jean Carlo dos Santos Ferreira – OAB: 633/AP e outros

ELEIÇÕES 2014. GOVERNADOR. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS. PARTICIPAÇÃO EM INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL MISTA EM PERÍODO PROIBIDO. PROVAS ROBUSTAS. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE APTA A ENSEJAR CONDENAÇÃO EM AIJE. APLICAÇÃO DE PENA DE MULTA. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Na medida em que a declaração de inelegibilidade subsiste como providência hipotética possível, não há falar em perda superveniente do objeto recursal relativo à AIJE, haja vista que a análise mérito resulta possibilitada, inclusive, por esse viés particular. Precedente.
2. A transferência de recursos voluntários de Estados a Municípios, durante o período em que se celebram eleições estaduais, tem a legalidade condicionada à existência de obra fisicamente iniciada antes do período vedado, não bastando, para o afastamento da norma proibitiva, a mera publicação de convênio, ainda que acompanhado do respectivo cronograma.
3. Na espécie, o caderno probatório deixa incontroversa a formalização de acordo público em tempo certo; não obstante, evidencia, em contrapartida, que as obras pendiam de iniciação ao tempo em que inaugurado o período eletivo, e que a maioria dos repasses ocorreu, igualmente, fora do tempo permitido.



4. Conquanto a Lei das Eleições, em seu art. 73, § 3º, disponha, de forma expressa, que a vedação relativa à realização de publicidade institucional alcança tão-somente os agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição, não se encontram acobertadas pela exceção permissiva formas anômalas de divulgação institucional, mormente aquelas que produzam, como efeito subjacente, vantagens eleitorais significativas, alterando o equilíbrio de pleitos em curso.

5. Na trilha desse raciocínio, assume-se que, por ocasião das eleições gerais, a máquina de propaganda dos municípios permanece, como regra, amplamente autorizada a difundir informações de sua alçada, desde que, obviamente, tais informações não tenham o condão de impactar a igualdade de oportunidades de certames relativos a outras esferas governativas.

6. A proibição de publicidade institucional, nesse contexto, impede que a propagação de fatos positivos relativos ao Governo do Estado seja levada a efeito não apenas pelo próprio governo do Estado, mas ainda por intermédio de entes federativos interpostos. Do contrário, abrir-se-ia um inaceitável flanco para burlas, permitindo-se que a imagem pública de gestores lançados à reeleição fosse impunemente polida e impulsionada, mediante a intervenção de correligionários ocupantes de cargos em outras esferas da Federação.

7. No caso, a questão pertinente à realização de publicidade institucional fora do marco traçado pela lei eleitoral ressaí suficientemente comprovada, mediante registros fotográficos e reproduções de notícias que evidenciam o uso de maquinário adesivo com slogan promotor da imagem do governo do Estado, a divulgação de ação conjunta em sítio oficial da Prefeitura e a instalação de placas informativas que acusam a realização de obras pelos governos estadual e municipal.

8. As condutas apuradas, não obstante, não reúnem gravidade suficiente a autorizar a condenação em sede de AIJE, uma vez não possuem o condão de comprometer, *in totum*, o equilíbrio relativo entre os competidores e, assim, prejudicar, por completo, a validade do pleito.

9. Recurso ordinário parcialmente provido, para aplicar aos recorridos Carlos Camilo Góes Capiberibe e Clécio Luís Vilhena Vieira multa estimada em 55 mil UFIRs, pela prática das condutas vedadas descritas nas alíneas *a* e *b* do art. 73, VI, da Lei nº 9.504/97.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar parcial provimento ao recurso ordinário interposto, especificamente para aplicar multa no valor individual de R\$ 58.520,00 aos recorridos Carlos Camilo Góes Capiberibe e Clécio Luís Vilhena Vieira, nos termos do voto do relator.

Brasília, 25 de março de 2021.



RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhor Presidente, trata-se de recurso ordinário interposto pela Coligação *O Amapá que Queremos* e Marcos José Reategui Souza contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amapá que julgou improcedentes os pedidos veiculados em ação de investigação judicial eleitoral movida em desfavor de Carlos Camilo Góes Capiberibe e Carlos Rinaldo Nogueira Martins (candidatos não eleitos aos cargos de Governador e Vice-Governador no pleito de 2014), da Coligação *Frente Popular a Favor do Amapá* (pela qual os sujeitos apontados concorreram), de Laura Salime Hage de Souza (à época Secretária de Transporte do Governo do Amapá) e de Clécio Luís Vilhena Vieira (à época Prefeito Municipal de Macapá).

O feito versa sobre suposta prática de abuso de poder político e conduta vedada a agentes públicos, consistente na violação de regras relacionadas com a transferência voluntária de recursos e com a realização de publicidade institucional dentro do período proibitivo fixado pela lei eleitoral.

O acórdão mencionado recebeu a seguinte ementa (ID 65618738):

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2014. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA, INÉPCIA DA INICIAL, ILEGITIMIDADE DE PARTE, CERCEAMENTO DE DEFESA E CONEXÃO. VÍCIOS INEXISTENTES. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO. CONDOTA VEDADA. NÃO CONFIGURAÇÃO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E DE AUTORIDADE. AUSÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

1. A competência exclusiva da Corregedoria Regional para o processo e julgamento de Ação de Investigação Judicial Eleitoral tem previsão no art. 22, *caput*, da LC nº 64/90, em cujo processo pode haver cumulação de conduta vedada e abuso de poder.
2. Não é inepta a inicial que preenche os requisitos do art. 282 do CPC, com causa de pedir facilmente compreensível, subsumindo-se às exigências do art. 22 da LC nº 64/90.
3. Como a AIJE tem por objeto a tutela da normalidade e da legitimidade das eleições, o polo passivo pode ser constituído pelo candidato, pré-candidato e também por qualquer pessoa que tenha contribuído para a prática abusiva, inclusive autoridades públicas.
4. Não há cerceamento de defesa na negativa de depoimento pessoal em Ação de Investigação Judicial Eleitoral, pois, além de o rito sumário do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 não conter tal possibilidade, ausente qualquer prejuízo aos réus, que têm ampla oportunidade para impugnar as imputações no decorrer da instrução (defesa escrita, requerimento de diligências e alegações finais).
5. Nos termos do art. 105 do CPC, a reunião de processos por conexão configura faculdade do julgador, sendo afastada a incidência do instituto quanto não há comunhão de objeto ou da causa de pedir entre as ações e, particularmente, quando inexistente risco de decisões conflitantes ou de duplicidade de julgamento pelos mesmos fatos.



6. Eventual condenação decorrente das condutas vedadas previstas na Lei nº 9.504/976 [sic], incluindo-se, a do art. 73, VI, "a" da Lei nº 9.504/97, requer provas firmes e seguras, diante da gravidade das sanções. Por isso, a dúvida sobre o preenchimento dos requisitos para o reconhecimento do ilícito beneficia os investigados.

7. Não restando comprovado que as condutas ilícitas imputadas aos Investigados, a título de abuso de poder, ocorreram com manifesto desvio de finalidade e estiveram revestidas de gravidade suficiente a comprometer a normalidade e legitimidade das eleições, a condenação não pode ser imposta.

8. Ação julgada improcedente.

Contra a decisão, a Coligação *O Amapá que Queremos* (PPS-PSC-PMN-PRTB-PPL-PRP-PTC) e Marcos José Reategui Souza interpõem recurso ordinário a esta Corte, fundado, basicamente, na afirmação de que Camilo Capiberibe, candidato à reeleição ao cargo de Governador do Amapá, e Clécio Luís, Prefeito Municipal de Macapá, celebraram, às vésperas do início do período eleitoral relativo ao pleito de 2014, convênio destinado à transferência de recursos financeiros para a execução de serviços de pavimentação asfáltica, e que tal fato teria ensejado, simultaneamente, a ocorrência de conduta vedada e abuso de poder político.

Ressaltam, mais, que, na sequência da celebração de tal avença, resultou promovida, já dentro da janela temporal em que a publicidade institucional se encontra proibida, ampla divulgação das obras por parte da Prefeitura Municipal de Macapá, com a finalidade de impulsionar a campanha eleitoral do Governador do Estado.

Nesses termos, pugnam pelo provimento do recurso ordinário, especificamente para que se reconheça a procedência dos pedidos contidos na inicial, com a consequente condenação dos recorridos (ID 65619438, fl. 1.749).

Foram apresentadas contrarrazões (ID 65619638, fls. 1.756 e ss.) na esteira das quais os recorridos recorridos Camilo Capiberibe, Carlos Rinaldo, Laura Hage e Coligação *Frente Popular a Favor do Amapá* alegam que:

1 – O convênio firmado tem como objeto o asfaltamento do Município de Macapá onde reside mais de 80% da população do Estado do Amapá;

2 – O convênio foi assinado fora do período vedado conforme constou na sentença;

3 – Não houve a utilização política do convênio;

4 – Os recursos previstos no convênio serviram para remunerar serviço de pavimentação asfáltica já em andamento e remunerar contratos pré-existentes de base asfáltica, seixo e concreto, tudo provado por meio de documentos juntados, em especial o convênio anterior firmado com a Prefeitura de Macapá nº 001/2014 e demais contratos trazidos nos autos;

5 – Ficou provado através dos convênios juntados aos autos que o Recorrido adotou postura isonômica na formação de convênio com diversos municípios do Estado do Amapá, inclusive àqueles cujos titulares do mandato são declaradamente de oposição ao Recorrido;

6 – Diferentemente do alegado os serviços de pavimentação asfáltica não necessitam de elaboração de EIA /RIMA para serem executados;

7 – O convênio nº 003/2014 possuía cronograma de execução prefixado, conforme reconhecido no voto condutor;



8 – Não existe vedação legal para lavratura de convênio a fim de remunerar contrato e serviço já em andamento, conforme tentou fazer crer o juiz no voto vencido. (ID 65619638, fl. 1.757).

Contrarrazões do recorrido Clécio Luís Vilhena Vieira no ID 65620338 (fls. 1.777 e ss.), em que se alega, em síntese, que os convênios inquinados não tinham o condão de beneficiar a candidatura do Governador de turno, mas apenas o propósito viabilizar, do ponto de vista financeiro, o atendimento de demandas do Município que geria.

A Procuradoria-Geral Eleitoral, em seu parecer (ID 65620338, fls. 1.785 e ss.), opina pelo provimento parcial do recurso, designadamente para a aplicação de multa aos recorridos Carlos Camilo Góes Capiberibe e Clécio Luís Vilhena Vieira, nos termos do art. 73, § 4º da Lei nº 9.504/97.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Senhor Presidente, não havendo preliminares, procedo, diretamente, à análise do mérito.

Antes, contudo, sublinho a subsistência do interesse recursal tocante ao abuso de poder político, ainda que esgotado o ciclo eleitoral relativo ao certame.

Com efeito, no julgamento do AgR-AgR-RO nº 537.610/MG, de minha relatoria (DJE de 13.3.2020), este Tribunal Superior, à unanimidade, afastou tese tendente ao reconhecimento da perda superveniente do interesse recursal em função do encerramento de mandatos, especificamente no caso de ações de investigação judicial eleitoral julgadas sem a imposição de sanção.

Naquela oportunidade, acolheu-se o argumento de que as AIJEs possuem um objeto duplo e independente, uma vez que, em paralelo com um provimento com carga desconstitutiva (cassação do registro ou diploma), também se busca uma decisão de caráter positivo, destinada à criação de uma situação jurídica limitadora da capacidade eleitoral passiva. Assim sendo, decidiu-se que, embora, como regra, ambas as consequências caminhem em compasso, a impossibilidade prática do primeiro provimento não inviabiliza, por si, a entrega jurisdicional concernente à inabilitação política.

Como decorrência, na medida em que a declaração de inelegibilidade subsiste, no feito vertente, como providência hipotética possível, não há falar em perda superveniente de parte do objeto recursal, haja vista que a análise mérito resulta possibilitada, inclusive, por esse viés particular.

No mais, o cerne da controvérsia reside em saber se, do Convênio nº 0003/2014-GEA/SETRAP /PMM, firmado entre o Governo do Amapá e a Prefeitura de Macapá, decorreram práticas caracterizadoras de conduta vedada e/ou abuso de poder político por parte dos recorridos.

O Convênio em tela, publicado no Diário Oficial do Estado em 2.7.2014, contemplou a transferência de recursos financeiros na ordem de R\$27.890.107,00 (vinte e sete milhões, oitocentos e noventa mil e cento e sete reais), com receitas providas pela instância estadual, com vistas à realização de serviços de asfaltamento em ruas e artérias da capital amapaense.

Sob a ótica dos recorrentes, o acordo mencionado ofende a regra prevista no art. 73, VI, alínea *a* da Lei das Eleições, tendo em vista que, a despeito de haver sido publicado em momento anterior à entrada do trimestre que antecedia o pleito (iniciado em 5.7.2014), não envolvia a execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma pré-fixado.

Partindo dessa premissa, pugnam pela aplicação, no caso, de orientação presente em julgados deste Tribunal Superior, no sentido de que a transferência de recursos voluntários de Estados a Municípios tem a legalidade condicionada à existência de obra *fisicamente iniciada antes do início do período vedado, não bastando somente a mera publicação do convênio* (ID 65618838, fl. 1.730).

Argumentam, nesse norte, que:



21. O convênio foi publicado no dia 02 de JULHO, a primeira parcela liberada no dia 04 de JULHO. Anexa ao Convênio existe uma LISTA DE RUAS A SEREM ASFALTADAS.

22. A alegação de que as obras seria [sic] PREEXISTENTES e ESTARIAM INICIADAS é totalmente absurda.

23. Poderia estar iniciado o ASFALTAMENTO DE RUAS de Macapá, mas nunca aquelas obras previstas no Convênio. (ID 65618838, fl. 1.731)

A Corte Regional, não obstante, concluiu pela impossibilidade de aplicação de sanções, na esteira de perspectiva assim externada no voto condutor:

Relativamente à conduta vedada, o art. 73, VI, "a" da Lei nº 9.504/97 proíbe, nos três meses que antecedem a eleição, a transferência voluntária de recursos "[...] dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;"

Nota-se que, apesar da vedação, o dispositivo admite, de forma excepcional, a transferência voluntária de recursos nos três meses anteriores ao pleito, desde que preexistente a formalização do ajuste e iniciada a execução da obra ou do serviço e com cronograma prefixado.

Nesse contexto, adianto que na situação concreta não houve prova categórica da ocorrência dessa espécie de conduta, que na última eleição foi proibida a partir do dia 05/07/2014, conforme calendário eleitoral baixado pelo TSE (Resolução nº 23.390/2013).

Ora, o Convênio nº 003/2014-GEA-SETRAP/PMM foi assinado em 01/07/2014 (f. 691/696), contendo cronograma específico prefixado (f. 697/705), publicado no DOE do dia 02/07/2014 (f. 689/690). Conforme cláusula quarta, ainda no ano de 2014, houve empenho de R\$ 20.111.759,00 (vinte milhões cento e onze mil e setecentos e cinquenta e nove reais) = NE nº 2014NE00702 (f. 674/675), ficando o restante de R\$ 7.778.348,00 (sete milhões setecentos e setenta e oito mil, trezentos e quarenta e oito reais) para o exercício 2015.

E o desembolso dos valores, naquele ano, seria de R\$ 4.022.351,80 nos meses de julho/agosto/setembro; de R\$ 2.815.646,26, no mês de outubro e de R\$ 2.614.528,67, nos meses de novembro/dezembro (f. 698).

Vê-se que, em 04/07/2014, foi emitida a ordem bancária nº 2014OB17810, liberando a 1ª parcela (f. 686/687). E o extrato de f. 963 demonstra que, ainda naquele dia, houve a transferência eletrônica de R\$ 4.022.351,80, cujo repasse, antes do período vedado, enfraquece o argumento dos Investigantes de que os recursos teriam sido liberados somente a partir do dia 07/07/2014.

Situação parecida ocorreu com o Convênio nº 001/2014, no valor de R\$ 2.684.765,68, assinado em 27/03/2014 (f. 707/712), com emissão das NE's nºs 2014NE00210 e 2014NE00211 (f. 654), contendo cronograma prefixado (f. 713/717), publicado no DOE do dia 28/03/2014 (f. 723/724). Neste, o desembolso seria em 05 parcelas, sendo R\$ 536.953,12 no mês de março e R\$ 536.953,14 nos meses de abril/junho/julho/agosto/outubro (f. 714).



Conquanto não esteja claro o dia em que ocorreu a transferência do primeiro depósito, o relatório de emissão de ordens bancárias de fl. 687, datado de 04/07/2015, faz alusão ao valor de R\$ 536.953,14, o qual corresponde exatamente ao montante que seria de cada uma das demais parcelas, inclusive havendo registro no extrato bancário de f. 720.

Enfim, referidos pactos foram firmados em momento anterior ao proibido pela legislação eleitoral, cujos recursos se enquadram no cumprimento de obrigação formal preexistente.

Por sua vez, ao contrário da tese dos investigadores, as provas carreadas não são sólidas e seguras no sentido de que as obras e os serviços objeto dos convênios iniciaram somente a partir do dia 05/07/2014.

Veja-se o que frisou Hilton Rogério Maia Cardoso Secretário Municipal de Obras de Macapá, em depoimento prestado em 17/11/2014: “[...] QUE as obras de asfaltamento, referentes ao Convênio 003/2014, iniciaram no mês de julho; [...] houve a celebração do convênio 001/2014 em fevereiro ou março deste ano, com objeto de asfaltamento de algumas ruas de Macapá, no montante de 20km; QUE o convênio 001/2014 ainda está em execução; [...] QUE para execução da obra a prefeitura usa equipamentos próprios e terceirizados mediante contratos licitatórios; QUE os contratos estavam sendo executados de licitações em vigor e também no decorrer da obra, através de novas licitações; QUE nos meses de julho e agosto foram realizadas duas novas licitações para viabilizar a execução do convênio; [...] QUE o convênio 003/2014 englobou serviços em andamento, na Avenida Remo Amoras; [...]” (f. 1462/1463).

Tais declarações convergem com as informações do cronograma de atividades do Convênio nº 003/2014, que destacou a existência de serviços executados, na verdade, na Rua Remo Amoras, no bairro do Muca (f. 704), bem como no aproveitamento do contrato nº 010/2011-SEMOB/PMM, com a empresa Cia Brasileira de Asfalto da Amazônia, para fornecer material asfáltico, cuja Autorização de Fornecimento de Material foi solicitada em 04/07/2014, no valor de R\$ 803.169,33 (f. 235). E, também, no aproveitamento do contrato nº 005/2010-SEMOB/PMM, com a empresa N. Quaresma Rodrigues – EPP, para fornecer material asfáltico, sendo que, na Autorização de Fornecimento de Material, consta como período solicitado entre 01 a 30/06/2014, no valor de R\$ 799.696,60 (f. 267).

E, com relação ao Convênio nº 001/2014, na inicial, os próprios Investigantes informaram que daquele total teriam sido efetivamente liquidados R\$ 1.610.859,40 (f. 38), havendo prova de que já em maio de 2014 foi aberto um crédito adicional suplementar de R\$ 1.076.329,36 para cobrir respectivas despesas (f. 718). Além disso, ao que parece, o primeiro desembolso, no valor de R\$ 536.953,12, já teria ocorrido muito antes do dia 04/07/2014, o que também reforça que já havia execução do projeto do convênio.

Ora, se foram aproveitados contratos então em vigor, óbvio que não houve solução de continuidade nas obras e serviços, incluindo no caso a jurisprudência do TSE, no sentido de que as hipóteses de condutas vedadas são de legalidade estrita, não se admitindo interpretação extensiva (RESPE 98924/MG, rel. Ministra Luciana Lóssio, julgado em 17/12/2013, DJE nº 38, de 24/02/2014, p. 25. Republicado no DJE nº 152, de 18/08/2014, p. 162).

Tal aspecto, assim não pode prejudicar os Investigados. A presunção, neste particular, lhes traz benefício, vez que eventual condenação exige provas firmes e robustas, não duvidosas, diante da gravidade das sanções previstas na legislação eleitoral.

(ID 65618738, fl. 1.708 e ID 65618788, fl. 1.709-1.710)



Acerca do estado de incerteza probatória assentado pelo órgão regional, colhem-se das razões recursais as seguintes considerações:

24. Ou seja, foi acolhida a tese de falta de provas, somente com base na existência de processos licitatórios para a aquisição de bens (COMBUSTÍVEL, ASFALTO, AREIA, MÁQUINAS ETC...) em período anterior ao convênio demonstraria que existia SERVIÇO EM ANDAMENTO.

25. Com todas as vênias, seria impossível acolher essa alegação, sob pena de respaldar que bastaria em CHEQUE EM BRANCO PARA QUE O PREFEITO MUNICIPAL PUDESSE PAGAR CONTAS EM ATRASO, CONVÊNIOS VENCIDOS E OBRAS EM QUALQUER LOCAL DA CIDADE, respaldado na referida norma.

26. O precedente no Respe 25324 acima referido espanca qualquer dúvida nesse sentido, pois a Lei Eleitoral quer justamente evitar que os recursos voluntários seja [sic] objeto de barganha eleitoral, de favorecimento de aliados políticos, ainda mais no caso concreto, onde a propaganda eleitoral do beneficiário foi impulsionada de forma exaustiva com base no referido convênio de asfaltamento.

Antes de adentrar o exame das provas, cumpre ressaltar, com apoio doutrinário, que, no âmbito das condutas vedadas, a finalidade eleitoral é prescindível como regra geral, razão pela qual a sua aferição somente é necessária nas hipóteses em que a lei a exija de forma expressa, o que não ocorre na espécie (PINHEIRO, Igor Pereira. *Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral: aspectos teóricos e práticos*. 3. ed. Leme: JH Mizuno, 2020, p. 148). Nesse diapasão, a hipótese versada dispensa, ao menos no que concerne à suposta violação do art. 73, VI da Lei das Eleições, sejam descortinadas as intenções subjacentes às ações levadas a termo pelos agentes investigados.

As considerações pontuais tecidas no aresto regional (ID 65618788, fl. 1.713) – que elencam, em suma, justificativas a legitimar a *ratio essendi* do acordo, notadamente a existência de efetivo proveito público e a conveniência momentânea para realização das obras, tendo em vista a estiagem propiciada pelo verão amazônico –, conquanto devam ser apreciadas como circunstâncias relevantes na aferição da gravidade das circunstâncias, adstrita à imputação de abuso de poder, são, como consequência, por si sós inaptas a impedir o reconhecimento de ofensa à norma que disciplina a transferência de recursos voluntários no decurso da competição eleitoral.

De acordo com a doutrina, ademais, a proibição discutida visa a *diminuir a esfera de discricionariedade na liberação de verbas públicas não obrigatórias por lei, já que, como regra, a transferência desses valores – e a consequente materialização de obra ou serviço à comunidade – acarreta um bônus eleitoral ao administrador público* (ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 733). Guarda, em adição, a intenção de evitar a transferência de recursos para além dos obrigatórios, como estratégia eleitoral baseada na cooptação de *adesões mercenárias* (REIS, Márlon Jacinto. *Direito Eleitoral brasileiro*. Brasília: Alumnus, 2012, p. 383), dentre o rol de gestores públicos.

Com esse espírito, a Lei das Eleições dispõe, em seu art. 73, inciso VI, alínea *a*:

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:

[...]

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;



[...]

Haure-se de sua redação que, com o início do trimestre eleitoral, a transferência não obrigatória de recursos passa, como regra, a ser proibida, excepcionando-se tão somente as hipóteses em que estejam preenchidos os seguintes requisitos: i) existência de obrigação formal preexistente; e ii) destinação estritamente vinculada à execução de obra ou serviço já iniciado e com cronograma previamente estipulado, ou, alternativamente, para atender a demandas geradas por situações emergenciais, nesse caso com o aval da Justiça Eleitoral.

Isso posto, reputa-se correta a compreensão vencida na instância regional, deste modo desenvolvida em juicioso voto proferido pelo Juiz Jucélio Neto:

É certo que a vedação a transferências voluntárias de recursos nos três meses que antecedem o pleito tem como objetivo, entre outros, evitar tratamento privilegiado para este ou aquele ente federativo em troca de apoio eleitoral, prática conhecida como “barganha política”, bem como combater a utilização da máquina pública em desvio de finalidade. O art. 73, inciso VI, alínea “a” da Lei 9.504/97 proíbe esta prática, permitindo a transferência voluntária somente se atendidos os seguintes requisitos, de forma cumulativa: I) decorrer de obrigação formal preexistente; II) destinar-se a execução de obra ou serviço em andamento já fisicamente iniciados); e III) possuir cronograma prefixado. Existem, ainda, exceções destinadas a atender situações de emergência e calamidade pública.

No caso, verifica-se que o Convênio 003/2014-GEA/SETRAP/PMM foi firmado em 02/07/2014 (data da publicação, que completa a formação do ato administrativo), antes do período vedado, que iniciou em 05/07/2014. No entanto, este fato, por si só, não é suficiente para afastar a ilicitude da conduta prevista na norma eleitoral.

Portanto, não basta verificar a regularidade formal da celebração dos convênios, ou seja, se foram concluídos e publicados antes do início do período vedado correspondente aos três meses que antecedem o pleito. É imprescindível que o objeto do convênio, que constitui, em sua essência, a transferência voluntária de recursos do ente Estadual para o Municipal, tenha início físico e material, anterior ao período defeso. Ou seja, a obra deve ter sido fisicamente iniciada, e com cronograma prefixado, antes de 05/07/2015.

Esta interpretação confere efetividade à norma proibitiva, e busca evitar a legitimação pelo procedimento, onde as regras positivadas são manipuladas, em nítido abuso de direito e desvio de finalidade, para conferir aparência de legalidade a uma situação proibida por lei.

Dessa forma, em síntese, é preciso fazer diferenciação entre OBRA EM ANDAMENTO e OBRA NOVA. A obra em andamento é aquela que, a um só tempo, de forma cumulativa, decorre de obrigação formal preexistente, sendo que os atos de execução já tinham sido fisicamente iniciados e tenha cronograma prefixado antes dos três meses que antecedem o pleito. Obra nova, por sua vez, é aquela que tem seu início físico durante o período vedado, sem obrigação formal preexistente ou cronograma prefixado.

No caso, resta claro que, embora os administradores dos governos do Estado do Amapá e do Município de Macapá, em conluio, tenham utilizados [sic] os meios disponíveis para mascarar a realidade, na tentativa de legitimar suas condutas pelo procedimento, com a publicação do Convênio 003/2014-GEA-SETRAP/PMM, em 02/07/2014, as transferências foram dirigidas para a execução de OBRA NOVA, iniciadas nos três meses que antecederam o pleito de 2014 (ID 65618788, fls. 1.716-1.717).



Na espécie, o caderno probatório deixa incontroversa a formalização de obrigação pública em tempo certo; não obstante, evidencia, em contrapartida, que as obras financiadas pendiam de iniciação ao tempo em que inaugurado o período eletivo, e que a maioria dos repasses ocorreu, igualmente, fora do tempo permitido.

É o que se extrai do exame das provas, em quadro, aliás, resumido com pertinácia, inclusive quanto ao enquadramento jurídico, na seguinte passagem do voto vencido no julgamento da Corte *a qua*:

Destaco que um dos argumentos de defesa é de que o Estado celebrou convênios com outras prefeituras, inclusive presididas por adversários políticos, para tanto apresentou documentos sobre: Convênio 001/2005, de 26/01/2006, firmado com a Prefeitura de Macapá, no valor de R\$ 103.727,14 (fl. 182); Convênio 003/2005, de 26/01/2006, firmado com a Prefeitura de Macapá, no valor de R\$ 6.868.394,82 (fl. 183); Convênio 003/2006, de 29/06/2006, firmado com a Prefeitura de Macapá, no valor de R\$ 400.000,00 (fl. 185); Convênio 002/2006, de 30/06/2006, firmado com a Prefeitura de Macapá, no valor de R\$ 12.600.000,00 (fl. 184); Convênio 002/2008, de 29/02/2008, firmado com a Prefeitura de Macapá, no valor de R\$ 7.000.000,00 (fl. 186); Convênio 003/2008, de 29/02/2008, firmado com a Prefeitura de Macapá, no valor de R\$ 1.250.000,00 (fl. 187); Convênio 002/2011, de 28/10/2011, firmado com a Prefeitura de Santana, com valor de R\$ 2.499.754,14 (fl. 178); Convênio 001/2014, de 27/03/2014, firmado com a Prefeitura de Macapá, com valor de R\$ 2.684.765,68 (fl. 179); e Convênio 002/2014, de 31/03/2014, firmado com a Prefeitura de Tartarugalzinho, com valor de R\$ 1.879.935,72 (fl. 181).

Referidos convênios em nada influenciam na ofensa à norma eleitoral perpetrada com a celebração do Convênio 003/2014-1SEA/SETRAP/PMM. Os convênios apenas demonstram objetivamente, e confirmam, um fato incontestável: **o Governo de Camilo Capiberibe iniciou em 01/01/2011 e encerrou em 01/01/2015, sendo que, nos primeiros três anos e meio de mandato, conforme os documentos apresentados, o Estado, por meio de transferências voluntárias** efetivadas com os Convênios 002/2011 (Prefeitura de Santana), 001/2014 (Prefeitura de Macapá) e 002/2014 (Prefeitura de Tartarugalzinho), **investiu nas prefeituras o valor total de R\$ 7.064.455,54 para asfaltamento e recapeamento de vias urbanas. No entanto, em 02/07/2014, três dias antes do início do período vedado, o Estado firmou convênio com a Prefeitura de Macapá com a transferência voluntária de R\$ 20.111.759,00 (Convênio 003/2014).** A clareza dos números e das datas evidencia o propósito do administrador, qual seja promover a realização de obras novas que possuem grande impacto visual à população para transmitir ao eleitorado a sensação de presença do Governo e, em especial, do governador candidato à reeleição.

Chego a essa conclusão por meio da observação dos fatos públicos e notórios, indícios, presunções e provas apresentados pelas partes Investigadas, em especial atentando às circunstâncias dos fatos, em fiel obediência aos preceitos estabelecidos no ad. 23 da Lei Complementar 64/90, que assim orienta o julgador nos feitos de AIJE.

Passo a demonstrar que **o Convênio 003/2014 teve por objeto obras novas iniciadas após o período vedado**. De início, repiso que **é irrelevante o fato de o Convênio 003 ter sido publicado em 02/07/2014, ou mesmo que a primeira transferência voluntária tenha sido realizada por ordem bancária emitida em 04/07/2014 (véspera do início do período vedado), no valor de R\$ 4.022.351,80. Isso porque o objeto do citado convênio foi a realização de OBRAS NOVAS que tiveram início durante o período vedado.**

Para entender a situação, faz-se necessário analisar o Convênio 001/2014, firmado em 27/03/2014 (fis. 707/717). Este ato teve por objeto da transferência voluntária de R\$ 2.684.765,68 para o Município de Macapá executar serviços de pavimentação asfáltica. A fl. 714 consta o cronograma de desembolso do convênio, com início em março e término em outubro de 2014, à fl. 716 consta o cronograma de atividades e à fl. 717 a



descrição das vias objeto das obras no bairro Ipê, Sol Nascente, Buritizal, Infraero II, Araxá e Embrapa, totalizando 20.000 metros. Essas obras foram iniciadas fisicamente antes do período vedado, e para tanto o Município de Macapá firmou contrato com empresas como a CIA Brasileira de Asfalto da Amazônia, N. Quaresma Rodrigues, Machado e Andrade Ltda., Leusair José dos Santos, entre outras.

Ocorre que essas mesmas empresas que já estavam prestando serviços para a Prefeitura de Macapá, tendo como objeto as obras de pavimentação descritas no Convênio 001/2014, foram aproveitadas para prestar serviços NOVOS, em ruas e avenidas diversas daquelas objeto do Convênio 001.

Para tanto, em 11/07/2014 (dentro do período vedado), foi realizado Termo de Apostilamento nº 002-SEMOB/PMM ao Contrato nº 010/2011-SEMO13/PMM, juntamente com a CIA Brasileira de Asfalto da Amazônia, ampliando o contrato anterior para abranger as OBRAS NOVAS decorrentes da execução do Convênio 003/2014 (fls. 241/245). Em 10/07/2014 (dentro do período vedado) foi realizado o Termo de Apostilamento nº 002-SEMOB/PMM ao Contrato nº 022/2013-SEMAD/PMM, juntamente com Machado e Andrade Ltda., ampliando o contrato anterior para abranger as OBRAS NOVAS decorrentes da execução do Convênio 003/2014 (fls. 307/308). Em 31/07/2014 (dentro do período vedado), foi realizado Termo de Apostilamento nº 001-SEMOB/PMM ao Contrato nº 016/2013-SEMO13/PMM, juntamente com a Leusair José dos Santos, ampliando o contrato anterior para abranger as OBRAS NOVAS decorrentes da execução do Convênio 003/2014 (fls. 391/392).

O fato de terem sido utilizados contratos já em execução de obras de pavimentação, com a ampliação dos objetos dos contratos para abranger novas obras, não confere legalidade à transferência dos recursos. Isso porque referidas empresas prestavam serviços tendo como objeto a pavimentação das ruas e avenidas descritas no Convênio 001/2014, citadas alhures, sendo que o Convênio 003/2014 teve como objeto ruas e avenidas no Bairro Beiro/Buritizal, Brasil Novo, Congos, Infraero II, Jardim Felicidade, Laurindo Banha, Marabaixo III, Muca, Novo Buritizal, Pacoval, Perpetuo Socorro, Trem e Zerão, totalizando 43.785 novos metros de pavimentação (fls. 702/705). Saliendo que **nenhuma rua ou avenida objeto do Convênio 001/2014 coincide com as objeto do Convênio 003/2014.**

A alegada Rua Amoras que teria sido objeto, simultaneamente, do Convênio 001 e 003, conforme alegação da testemunha Hilton Rogério Maia Cardoso (depoimento prestado em 17/11/2014 - fls. 1462/1463), em verdade, foi objeto somente do Convênio 003/2014, conforme se verifica por simples leitura dos documentos de fls. 702/705 e 717.

Volto a afirmar, **o fato de ambos os convênios tratarem de pavimentação asfáltica não confere caráter de continuidade de obra preexistente, já iniciada fisicamente antes do período vedado.** Isso porque somente são preexistentes as obras executadas nas vias descritas no Convênio 001/2014. As obras objeto do Convênio 003/2014 são caracterizadas OBRAS NOVAS, vez que todos os atos de execução documentados nos presentes autos relacionados ao segundo convênio foram praticados após 05/07/2014.

Da mesma forma, o fato de a primeira transferência de recursos do Estado do Amapá ao Município de Macapá ter ocorrido em 04/07/2014, no valor de R\$ 4.022.351,80 (fl. 176) não tem o condão de afastar a vedação eleitoral, isso porque a mera transferência do recurso não significa início físico (material) das obras. Trata-se apenas de tentativa de legitimar a conduta pelo procedimento, em nítido abuso de direito e desvio de finalidade.



A Lei 8.666/93, em seu art. 116, fixa critérios mínimos para a celebração de convênios por órgãos e entidades da Administração, condicionando à prévia aprovação de plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo: informações sobre o objeto a ser executado; metas a serem atingidas; etapas e fases de execução; plano de aplicação dos recursos financeiros; cronograma de desembolso; previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

No caso, o Convênio 003/2014 foi assinado em 01/07/2014, com publicação em 02/07/2014, sendo que foram apresentados somente cronograma de desembolso de forma genérica, com referência a início em julho e final em dezembro de 2014 (fl. 665). **O cronograma de execução é um arremedo de cronograma, vez que não detalha qualquer fase das obras, apenas estabelece início em 01/07/2014 e término em 01/07/2015 (fl. 700).** Foi apresentado, ainda, descrição dos locais de execução dos serviços (fls. 702/705).

Não foram apresentadas as metas a serem atingidas, as etapas de execução e a conclusão das etapas ou fases programadas. Em 12 de agosto de 2014, o chefe da Divisão de Estudos e Estatísticas da Secretaria de Estado de Transporte, em análise ao processo de celebração do Convênio 003/2014, indicou pendências a serem sanadas, consistentes na falta de memorial descritivo, planilha orçamentária, composição dos custos unitários, memorial de cálculo dos quantitativos físicos, cronograma físico-financeiro, projetos, mapa da cidade ou croquis de localização da obra, relatório fotográfico, anotação de responsabilidade técnica, licenciamento ambiental e anotação de responsabilidade técnica (fls. 682/685).

As citadas irregularidades demonstram a falta de programação dos entes estatais envolvidos no Convênio, que buscaram celebrar o acordo de forma acelerada, na tentativa de esquivar da vedação eleitoral. Para tanto, nem mesmo o licenciamento ambiental, imprescindível para o início da execução das obras, com a obtenção de licença prévia, de instalação e operação, foi realizado.

A prestação de contas da execução do Convênio 003/2014 foi juntada aos autos às fls. 1520/1561, sendo que a **análise dos documentos demonstra que a execução das OBRAS NOVAS decorrentes do convênio guerreado iniciaram, de fato, em 27/07/2014 (dentro do período vedado).** O documento de fl. 1542 informa que em 01/07/2014 a conta vinculada ao Convênio 003 estava zerada, sendo que em 04/07 foi creditado o valor correspondente à primeira transferência (que não significa início físico e material das obras), sendo que somente em 27/07 (dentro do período vedado) foi realizado o primeiro pagamento referente à execução física e material do Convênio 003, no valor de R\$ 803.169,33 à CIA Brasileira de Asfalto da Amazônia; em 30/07 houve pagamento para a N. Quaresma Rodrigues - EPP, no valor de R\$ 7999.969,60, também no dia 30/07 foi pago à Machado e Andrade Ltda. o valor de R\$ 108.000,00. Os demais pagamentos ocorreram em agosto de 2014. Os mesmos dados são repetidos nos documentos de fls. 1550/1551 e 1556/1558. Portanto, todos dentro dos três meses proibidos pela legislação eleitoral, a demonstrar que o Convênio teve por Objeto OBRAS NOVAS, conforme conceituado alhures.

À fl. 1544 consta **documento com descrição das notas fiscais/fatura/recibo referentes à primeira parcela de execução do Convênio 003. As datas dos serviços, com emissão das notas fiscais, são:** Cia Brasileira de Asfalto da Amazônia emitida em **15/07/2014**, no valor de R\$ 803.169,33 (**dentro do período vedado**); Machado e Andrade Ltda. emitidas em 18/07/2014 e 11/08/2014, nos valores de R\$ 108.000,00 e 80.000,00 (**ambas dentro do período vedado**); Leusair Jose dos Santos emitida em **06/08/2014**, no valor de R\$ 173.989,37 (**dentro do período vedado**); [...]



Verifica-se dos documentos citados que não houve qualquer início de obra antes de 05/07/2014 referente ao objeto do Convênio 003/2014. Portanto, trata-se de repasse voluntário feito pelo Governo do Estado do Amapá, por meio de seu então governador Carlos Camilo Góes Capiberibe, ao Município de Macapá, tendo com prefeito Clécio Luiz Vilhena Vieira, para execução de obras e serviços iniciados fisicamente (materialmente) durante o período vedado de três meses que antecedem o pleito. Ficou cabalmente demonstrado que o Convênio 003/2014 deu origem à OBRAS NOVAS iniciadas após o dia 05/07/2014, de modo a atrair a incidência da conduta vedada descrita no art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei 9.504/97. (ID 65618788, fl. 1.1717 a ID 65618838, fl. 1.721).

O arcabouço instrutório torna incontroversa a existência de repasses financeiros voluntários na iminência do período vedado – R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais), em 4.7.2014, conforme documento de fl. 1.531 –, e já dentro dele – R\$2.022.351,80 (dois milhões e vinte e dois mil, trezentos e cinquenta e um reais e oitenta centavos), em 20.10.2014, conforme documento de fl. 1.559. Deixam, do mesmo modo, indene de dúvidas que os valores repassados tinham como finalidade a viabilização de obras ainda não iniciadas até o prazo fixado pela legislação eleitoral. Em vista desse panorama, reputam-se precisas as considerações tecidas pela Procuradoria-Geral Eleitoral:

[...] a tese de que, de fato, as obras públicas objeto do Convênio tinham sido fisicamente iniciadas carece de plausibilidade. O mero aproveitamento de outros contratos firmados pela Prefeitura não tem o condão de comprovar a efetiva continuidade necessária para afastar a conduta vedada pela legislação. Ao contrário, para se valer da exceção legal, é fundamental que a obra já esteja iniciada e a transferência de valores sejam tão somente para garantir a ininterrupção deste serviço.

[...]

Nesse panorama, o então Governador, na vã tentativa de driblar a legislação eleitoral, quis fazer crer que o repasse, na iminência do período vedado, iria eximir a conduta vedada, com base na exceção da alínea "a", do inciso VI, do art. 73: "obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado"

Ao agir dessa forma, o ex-Governador apenas revelou o seu desejo de beneficiar a sua candidatura, por meio de contrato milionário, provenientes dos cofres públicos. Evidente, portanto, a existência de conduta vedada perpetrada pelo então Governador e pelo Prefeito Municipal de Macapá

(ID 65620338, fl. 1.789 e 1.791).

As circunstâncias descortinadas atestam, com segurança, que o objeto do Convênio 003/2014, conquanto afete projeto de asfaltamento análogo àquele inserto no Convênio 001/2014, firmado meses antes, contempla, em termos específicos, logradouros diversos e distintos, constituindo, portanto, para todos os efeitos, avença destacada e singular. A legalidade dos repasses correspondentes, como consequência, dependeria da constatação do início da execução de obras concernentes a seu objeto particular, o que não ocorre na espécie.

Em síntese, o argumento relativo à suposta ligação ou continuidade entre os Convênios 001/2014 e 003/2014 resulta inviável para afastar a ocorrência de infração à norma do art. 73, VI, *a*, da Lei das Eleições. Isso porque a ressalva constante do dispositivo comentado pressupõe, como alude a doutrina, a existência de serviço *já iniciado*, não sendo suficiente, como no caso, *a corrida para assinatura* às vésperas do último dia do prazo (CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 321).



A exigência do início físico e não meramente projetado, a propósito, é referendada pela jurisprudência deste Tribunal Superior, cabendo elencar, a título de ilustração, o julgamento do REspe nº 25.325/RJ (rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 17.2.2006), assim como as razões indutoras da resposta concedida à Consulta nº 1.320/DF, da relatoria do Min. Caputo Bastos (DJ de 8.8.2016). Outrossim, em julgamento mais recente restou assentado, à unanimidade, que:

A literalidade do art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/1997 indica que é necessária a existência de obras em andamento, e não apenas de cronograma de execução das obras, para que se configure exceção à conduta ilícita. Portanto, não há como se afastar o enquadramento da conduta ao tipo legal. (AgR-AI nº 624-48/MG, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 24.9.2019)

Adicionalmente, os recorrentes insistem que os fatos examinados revelam, também, o uso desvirtuado de publicidade institucional (art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97) e a participação em inauguração de obras públicas dentro do período eleitoral (art. 77 da Lei nº 9.504/97).

Apontam, nesse guiar, que, a partir da celebração do convênio, a Prefeitura Municipal de Macapá passou a difundir, de maneira ampla, as obras de asfaltamento, vinculando-as a uma ação do governo do Estado, e que o então candidato Camilo Capiberibe *esteve no local, fez campanha, distribuiu panfletos com sua militância, publicou fotos no facebook, realizou discurso entre os presentes e logo a seguir a rua foi liberada para uso da população* (ID 65619388, fl. 1.736), havendo, por conseguinte, desrespeitado a regra proibitiva inscrita no art. 77 da Lei das Eleições.

Sustentam, mais, que os eventos narrados caracterizam abuso de poder punível, em função de suas circunstâncias, que ressaem assim delineadas:

50. No caso dos autos existe prova da comemoração com os moradores da área, caminhada do candidato no local, afixação de placas junto aos logradouros públicos (total de 71 placas), contendo o símbolo dos Governos e as frases como esta: "HILDEMAR MAIA NOVINHA EM FOLHA".

51. E mais, a divulgação em 20 MIL IMPRESSOS do Folder MAIS E MELHOR PRA ZONA SUL, com fotos da "PARCERIA COM MACAPÁ" (impressos feitos pela R.M.R. DE ALMEIDA – ME – CNPJ 02747.184/0001-83 feitos pela COLIGAÇÃO FRENTE POPULAR A FAVOR DO AMAPÁ – Comitê Financeiro CNPJ 205816880000158).

[...]

53. A propaganda neste caso é feita na via pública em POSTES, com símbolo do Governo do Estado. E ainda, com divulgação em cada local de propaganda eleitoral via JORNAIS, sendo que no caso da ZONA SUL foram 20 MIL PANFLETOS.

54. Além disso, a PREFEITURA não está impedida de divulgar a obra, que repercute nos jornais escritos e televisivos do Estado do Amapá, bem como em blogs, facebook e redes sociais. E nesta folheto [sic] CASOU nas bandeiras fincadas nos postes a propaganda do governo municipal e estadual.

[...]

59. [...] as máquinas que estão trabalhando na revitalização das vias estão identificadas com o adesivo com o seguinte slogan "OPERAÇÃO VERÃO GOVERNO E PREFEITURA JUNTOS POR MACAPÁ".

60. As entrevistas dos mesmos em jornais e revistas anexos (correligionários do PSOL e do Prefeito de Macapá-AP), revela [sic] que em troca do apoio político eleitoral neste pleito de 2014 houve, como consequência, a



celebração do convênio e agora o pagamento é levar ao eleitor a propaganda de que o “GOVERNO DA RECONSTRUÇÃO” está com o Governo do Estado (Camilo 40)”.

61. E tem mais! Concluído o asfaltamento da Rua Hildemar Maia, a Prefeitura instalou 71 placas, festejando para angariar votos do eleitoral da capital a [sic] “PARCERIA”.

62. É possível atestar que em quase todos os postes da via e em todos os quarteirões, desde o início da via na rotatória até a o [sic] cruzamento com a Av. Padre Júlio Lombardi, então com propagandas. É impossível não se visualizar tais placas com a propaganda institucional do Governo do Estado e Prefeitura de Macapá. (ID 65619388, fls. 1.738-1.740).

Haurem de tais elementos a conclusão de que, visando a burlar proibições constantes da lei eleitoral, a Prefeitura de Macapá promoveu ações de propaganda com desvio de finalidade, uma vez que o emprego dos recursos públicos tinha como real desiderato levar o eleitorado a crer que o Governador candidato à reeleição estaria asfaltando as ruas da capital.

Sob a ótica dos recorridos Camilo Capiberibe, Carlos Rinaldo, Laura Hage e Coligação *Frente Popular a Favor do Amapá*, a divulgação levada a termo não implica em ofensa ao ordenamento eleitoral. Nesse diapasão, defendem que:

[...] emerge [sic] do site oficial da PMM, informações de caráter jornalístico sobre o Convênio firmado com o Governo do Estado do Amapá, no qual em momento algum há qualquer benefício ao candidato a reeleição alhures, mencionados, eis que, não há pedido de votos, menção ao período eleitoral vigente, quiçá promoção pessoal do candidato, CARLOS CAMILO GÓES CAPIBERIBE.

Na verdade, houve tão somente, e as fotos não nos deixam mentir, por parte da Prefeitura Municipal de Macapá, esfera essa em que não há cargos em disputa, publicidade institucional, com divulgação de informação acerca do convênio firmado, notadamente, mencionando as ações que dele decorreram.

Nesse passo, não há que se falar em reparos na propaganda institucional do ente municipal, cuja esfera não está em disputa, eis que, nenhum benefício a propaganda está proporcionando ao candidato, CARLOS CAMILO GÓES CAPIBERIBE.

Aliás, como demonstrado todos os impressos divulgam a notícia de forma jornalística, eis que tal ato administrativo é de interesse da sociedade em geral, pois como bem ressaltou o Relator o serviço iniciado é importante para a população, e logo, interessa a sua divulgação não só pelo ente municipal bem como pela imprensa local, é um fato jornalístico que desperta interesse, e por óbvio não contraria a lei, não merece reprimenda judicial, quiçá reparos.

Outro não poderia ser o entendimento, eis que a propaganda institucional feita pelo ente municipal em razão do convênio firmado em nada está a beneficiar o candidato à reeleição, CARLOS CAMILO GÓES CAPIBERIBE, cumpriu com o seu objetivo institucional de publicidade, informação e transparência das ações e realizações do Município (ID 65619738, fls. 1.770-1.771).

Em paralelo, sustentam a atipicidade da conduta destacada, tendo em consideração, de um lado, que *o município não se encontra em disputa, razão pela qual sobre ele não pesa nenhuma restrição eleitoral, muito menos no que se refere a [sic] impossibilidade de veiculação e publicidade de suas obras e ações* e, de outro, que *é totalmente lícito ao agente público candidato a reeleição utilizar-se de seus feitos na administração pública para promover sua campanha eleitoral* (ID 65620338, fl. 1.776).



A alegação relativa à participação em inauguração de obras públicas dentro do intervalo vedado não encontra respaldo seguro no conteúdo dos autos. Nesse panorama, descabe confundir o comparecimento de candidato em locais afetados por obras com a presença em solenidade oficial destinada a tornar público o lançamento ou a entrega de determinadas realizações políticas.

Diferente, no entanto, a questão pertinente à realização de publicidade institucional fora do marco traçado pela lei eleitoral, suficientemente comprovada mediante os registros fotográficos e reproduções de notícias encontrados nos IDs 65573988 e 65514538 (fls. 105-108), assim como no ID 65574888 (fls. 117 e ss.), que evidenciam o uso de maquinário adesivado com slogan promotor da imagem do governo do Estado (*Operação Verão – Governo e Prefeitura juntos por Macapá*), a divulgação da ação conjunta em sítio oficial da Prefeitura de Macapá, e a instalação de placas informativas que acusam a realização de obras pelos governos estadual e municipal (*Hildemar Maia Novinha em Folha – Prefeitura de Macapá e Governo do Estado do Amapá*).

Esclareço, por pertinente, que aqui se desconsideram como irregulares as notícias veiculadas em órgãos da imprensa local, tendo em vista que a caracterização de publicidade institucional pressupõe, como consectário lógico, a existência de atividade propagandística produzida ou ao menos custeada por órgãos de Estado.

Sobre o enquadramento jurídico, observa-se, de início, que o parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral encampa a tese apresentada pelos recorridos, com forte na premissa de que o § 3º do art. 73 da Lei das Eleições dispõe, de forma expressa, que as vedações em tela alcançam, apenas e tão-somente, os *agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição* (ID 65620338, fl. 1.791).

Não obstante, julgo pertinente a compreensão de que a excludente de ilicitude plasmada no dispositivo indicado permite a realização de publicidade própria, precisamente porque esta, usualmente, não possui qualquer aptidão para afetar o equilíbrio do pleito em andamento. Assim é que, em condições normais, as prefeituras não se encontram impedidas realizar publicidade institucional destinada a alardear feitos e conquistas imputadas à Administração municipal.

Atentando-se, contudo, para os fins visados pela norma – cujo espírito reside, precisamente, em *evitar a promoção indireta da (re)candidatura de gestores públicos, a partir da propalação desenfreada de sucessos administrativos custeados pelos cofres públicos* (ALVIM, Frederico Franco. *Curso de Direito Eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 497) – conclui-se não estarem acobertadas pela exceção permissiva formas anômalas de divulgação institucional, mormente aquelas que produzam como, efeito subjacente, vantagens eleitorais significativas, alterando a balança de pleitos em curso.

Na trilha desse raciocínio, assume-se que, por ocasião das eleições gerais, a máquina de propaganda dos municípios permanece, como regra, amplamente autorizada a difundir informações de sua alçada, desde que, obviamente, tais informações não tenham o condão de impactar a igualdade de oportunidades de certames relativos a outras esferas governativas.

A proibição de publicidade institucional, nesse contexto, impede que a propagação de fatos positivos relativos ao Governo do Estado seja levada a efeito não apenas pelo próprio governo do Estado, mas ainda por intermédio de entes federativos interpostos. Do contrário, abrir-se-ia um inaceitável flanco para burlas, permitindo-se que a imagem pública de gestores lançados à reeleição fosse impunemente polida e impulsionada, mediante a intervenção de correligionários ocupantes de cargos em outras esferas da Federação.

Trata-se, com outras palavras, de admitir que condutas que não podem ser efetivas por um determinado gestor público, tampouco podem ser concretizadas, em seu proveito, pelas mãos de um ente (ou agente) estatal interposto. Em abono dessa percepção, em caso semelhante este Tribunal Superior perfilhou entendimento no seguinte sentido:

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2014. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PREFEITURA. PERÍODO VEDADO. DEPUTADO FEDERAL. BENEFICIÁRIO. REEXAME. SÚMULA 7/STJ. DESPROVIMENTO.

[...]



1. É vedado a agentes públicos, nos três meses que antecedem a eleição, realizar propaganda institucional de atos, programas, obras, serviços e campanhas, excetuadas grave e urgente necessidade e produtos e serviços com concorrência no mercado (art. 73, VI, b, da Lei 9.504/97).

2. Essa regra, embora em princípio inaplicável a esferas administrativas cujos cargos não estejam sob disputa (art. 73, § 3º), não tem natureza absoluta e não autoriza publicidade em benefício de candidato de circunscrição diversa, em completa afronta ao art. 37, § 1º, da CF/88 e de modo a afetar a paridade de armas entre postulantes a cargo eletivo. (REspe nº 1563-88, rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 17.10.2016).

De se notar, outrossim, que o raciocínio ora colacionado resultou referido – e, portanto, referendado – posteriormente, precisamente na apreciação do RO nº 222.952/AP, da relatoria da Min. Rosa Weber (DJe de 6.4.2018).

Conveniente lembrar, em acréscimo, que de acordo com a linha jurisprudencial adotada por esta Corte, *não se faz necessário, para a configuração da conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei n 9.504/97, que a mensagem divulgada possua caráter eleitoreiro, bastando que tenha sido veiculada nos três meses anteriores ao pleito* (AgR-AI nº 33.407, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 11.4.2014).

Com esteio nesses fundamentos, considero que o aresto regional também merece reformas, no que tange ao reconhecimento de violação à regra constante do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, fazendo-se necessário, nesse caminho, afastar perspectiva de que o direcionamento eleitoreiro da propaganda institucional de municípios, no decurso de eleições gerais, haveria de ser punido, exclusivamente, sob a ótica do abuso de poder, tal como decidido, v.g., pelo Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, na análise da Representação nº 484203 (rel. João Luís Nogueira Matias, DJe de 9.9.2010), e pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, no exame do Recurso Eleitoral nº 115820, rel. Luciano Carrasco Falavinha Souza, DJ de 17.9.2012).

Quanto à aventada tese de ocorrência de abuso de poder, todavia, tenho que as condutas comprovadas não adquirem, em conjunto, gravidade suficiente a suportar eventual declaração de inelegibilidade. Considero, nesse norte, que as transgressões apuradas não têm aptidão para abalar de forma extraordinariamente contundente a legitimidade do pleito, máxime porque, em sede de abuso de poder, o grau de afetação dos comportamentos ilícitos só pode ser descortinado a partir de uma análise contextual, pesando, na espécie, o fato de que a competição em tela tem larga magnitude.

Nessa ordem de ideias, demonstram-se oportunas as lições do professor Adriano Soares da Costa, no sentido de que o abuso de poder deve ser aferido de forma *relacional*, de maneira que:

[...] um mesmo ato abusivo pode trazer repercussão na eleição de vereador, não trazendo para a de prefeito, do mesmo que poderá trazer consequências para a eleição de prefeito de um município menor e, ao contrário, consequência alguma em um município maior. (COSTA, Adriano Soares. *Instituições de Direito Eleitoral*. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 385).

Em par com o afirmado, no caso vertente, embora tenham sido apuradas alguns comportamentos frontalmente contrários ao marco regulatório das campanhas eleitorais, inexistente um plexo de condutas vedadas vasto o suficiente para comprometer, *in totum*, o equilíbrio relativo entre os competidores e, assim, prejudicar, por completo, a validade do certame.

Posto o que precede, antes de elaborar as sanções adequadas para o caso vertente, isento de responsabilidades os recorridos Carlos Rinaldo Nogueira Martins (candidato não eleito ao cargo de Vice-Governador) e Laura Salime Hage de Souza (à época Secretária de Transporte do Amapá), visto que os autos não revelam de que maneira teriam agido para a concretização das práticas havias por ilegais.

Em desfecho, passo ao cálculo das penas, que, nos termos do art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, podem variar entre cinco mil e cem mil UFIRs.



Consoante o disposto no art. 91, *caput*, da Res.-TSE nº 23.404/2014, que dispõe sobre a propaganda eleitoral e condutas ilícitas nas Eleições de 2014, na fixação de multas de natureza não penal os tribunais devem considerar (i) a condição econômica do infrator, (ii) a gravidade do fato e (iii) a repercussão da infração, sempre que considerar pertinente a aplicação de valor acima do mínimo legal.

Inexistem nos autos informações a respeito da condição econômica dos infratores, de modo que a dosimetria da sanção deve basear-se nos parâmetros sobressalentes.

Dentro desse diapasão, observa-se o cometimento de faltas de gravidade significativa, haja vista que, dentro do período defeso, foram transferidas quantias milionárias, destinadas à realização de obras públicas que tinham, a rigor, o propósito de ampliar a percepção positiva em torno da candidatura à reeleição do governador. Do mesmo modo, identifica-se a realização de atos de publicidade custeados pelos cofres municipais, levados a efeito com o mesmo objetivo.

Por via de consequência, justifica-se, na espécie, a aplicação, a cada um dos gestores implicados, de multa no montante de 55 mil UFIRs, sendo cinquenta mil UFIRs pela prática da conduta vedada descrita na alínea *a* e cinco mil UFIRs pela prática da conduta vedada descrita na alínea *b* do art. 73, VI, da Lei das Eleições.

Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso ordinário interposto, especificamente para aplicar aos recorridos Carlos Camilo Góes Capiberibe e Clécio Luís Vilhena Vieira multa pecuniária no valor individual de R\$58.520,00 (cinquenta e oito mil quinhentos e vinte reais), pela prática das condutas vedadas previstas no art. 73, VI, *a* e *b*, da Lei nº 9.504/97.

É como voto.

EXTRATO DA ATA

RO-EI nº 0001768-80.2014.6.03.0000/AP. Relator: Ministro Edson Fachin. Recorrentes: Marcos José Reátegui de Souza e outra (Advogados: Inocêncio Mártires Coelho Junior – OAB: 5670/AP e outros). Recorridos: Carlos Camilo Góes Capiberibe e outros (Advogados: Luciano Del Castillo Silva – OAB: 1586/AP e outros). Recorrido: Clécio Luís Vilhena Vieira (Advogados: Jean Carlo dos Santos Ferreira – OAB: 633/AP e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso ordinário interposto, especificamente para aplicar multa no valor individual de R\$ 58.520,00 aos recorridos Carlos Camilo Góes Capiberibe e Clécio Luís Vilhena Vieira, nos termos do voto do relator.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Tarcísio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Renato Brill de Góes.

SESSÃO DE 25.3.2021.



