



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR ELEITORAL RELATOR
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Recurso Eleitoral n. 0600435-98.2020.6.21.0140

Procedência: CAMPO NOVO – RS (JUÍZO DA 140ª ZONA ELEITORAL – CORONEL BICACO/RS)
Assunto: CONDOTA VEDADA AO AGENTE PÚBLICO – ABUSO – DE PODER POLÍTICO/AUTORIDADE
Recorrentes: PEDRO DOS SANTOS
MARIELI DOS REIS
COLIGAÇÃO UNIDOS POR CAMPO NOVO (PSB/PDT/MDB)
Recorridos: ILIANDRO CESAR WELTER
JOÃO AUGUSTO PRETTO
Relator: DES. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES

PARECER

RECURSO ELEITORAL. AIJE. ABUSO DE PODER POLÍTICO OU DE AUTORIDADE. CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS. ART. 73, IV E § 10 DA LEI N. 9.504/97. PREFEITO ENTÃO CANDIDATO À REELEIÇÃO. EDIÇÃO DE DECRETO MUNICIPAL PREVENDO A ATUALIZAÇÃO DO VALOR DE AQUISIÇÃO DAS CESTAS BÁSICAS CONCEDIDAS AOS CIDADÃOS POR CONTA DOS PROBLEMAS SOCIAIS DECORRENTES DA PANDEMIA. AUSÊNCIA DE AUMENTO REAL DO BENEFÍCIO LEGALMENTE PREVISTO. CESTA BÁSICA COM ITENS E QUANTIDADE JÁ PREDEFINIDOS PELA LEI MUNICIPAL. ATUALIZAÇÃO PELO IGP-M CONFORME PESQUISA DE MERCADO REALIZADA, INDICADA EM PARECER NÃO IMPUGNADO PELOS AUTORES. COMPROVAÇÃO DE QUE NENHUMA CESTA BÁSICA FOI ADQUIRIDA OU ENTREGUE COM BASE NO REFERIDO DECRETO, NÃO HAVENDO SUBSUNÇÃO À HIPÓTESE DO § 10 DO ART. 73, QUE EXIGE A ENTREGA DO BEM. EVENTUAL ABUSO DE PODER OU OFENSA AO ART. 73, IV, DA LEI DAS ELEIÇÕES TAMBÉM NÃO VERIFICADA. INEXISTÊNCIA DE QUALQUER PROVA DE SITUAÇÃO CONCRETA QUE EVIDENCIASSE UTILIZAÇÃO DO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

DECRETO DE FORMA PROMOCIONAL OU A SUA EDIÇÃO COM DESVIO DE FINALIDADE VISANDO A FINS ELEITORAIS. ALEGAÇÃO DE UTILIZAÇÃO IRREGULAR DO BENEFÍCIO MEDIANTE A CONCESSÃO A PESSOAS QUE NÃO NECESSITAVAM DA AJUDA, COM O FIM DE OBTER APOIO POLÍTICO OU PROMESSA DE VOTO. AUSÊNCIA DE QUALQUER PROVA NESSE SENTIDO. PROVA ORAL CONFIRMANDO QUE OS BENEFÍCIOS ERAM ENTREGUES COM BASE EM CRITÉRIOS TÉCNICOS E MEDIANTE CONFEÇÃO DE LAUDO DE ASSISTENTE SOCIAL ATESTANDO A VULNERABILIDADE. AUSÊNCIA DE MENÇÃO, INCLUSIVE NOS DEPOIMENTOS DOS PRÓPRIOS RESPONSÁVEIS PELA ENTREGA, A EVENTUAL PROMOÇÃO PESSOAL DE CANDIDATOS OU PEDIDOS DE VOTOS NO MOMENTO DA ENTREGA DAS CESTAS BÁSICAS, OU DE PROPAGANDA ELEITORAL DO BENEFÍCIO NA ÉPOCA DE CAMPANHA. PARECER PELO CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pela COLIGAÇÃO UNIDOS POR CAMPO NOVO (PSB/PDT/MDB), PEDRO DOS SANTOS e MARIELI DOS REIS contra a sentença (ID 42976033) exarada pelo Juízo da 140ª Zona Eleitoral de Coronel Bicaco-RS, que julgou improcedente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral cumulada com Representação por Conduta Vedada ajuizada em face de ELIANDRO CÉSAR WELTER e de JOÃO AUGUSTO PRETTO, o primeiro Prefeito candidato à reeleição e o segundo candidato a Vice-Prefeito na mesma chapa nas eleições de 2020 no Município de Campo Novo.

Segundo a sentença, não foram trazidos elementos que evidenciassem a eventual incompatibilidade do programa social de entrega de cestas básicas para enfrentamento à pandemia com a lei eleitoral, o qual teria respeitado a exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, bem como as condições legais estabelecidas para sua concessão, inexistindo, por outro lado,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

provas concretas acerca do uso eleitoreiro do benefício social, tais como eventual menção de propaganda política ou pedido de votos aos beneficiados, indícios de tratamento preferencial a simpatizantes ou mesmo atos de campanha mencionando o programa assistencial.

Em suas razões recursais (ID 42976033), os autores narram que ajuizaram a ação porque Iliandro Cesar Welter, então Prefeito Municipal de Campo Novo e candidato à reeleição, editou, em 05.11.2020, ou seja, às vésperas do pleito, o Decreto Municipal nº 126/2020, reajustando o valor do benefício de cesta básica previsto na Lei Municipal nº 2.339/2020 de R\$ 155,00 para R\$ 180,01, em abuso do poder de autoridade, visto que só o Poder Legislativo teria atribuição para tal; bem como que tal benefício teria sido utilizado de maneira irregular, sendo direcionado para conquista de apoio político e promessa de voto para destinatários, inclusive havendo direcionamento para pessoas que não necessitavam da ajuda pública. Alegam que tal utilização irregular das cestas básicas teria sido comprovada pela assinatura de papéis em branco por parte dos beneficiados e pelo direcionamento a pessoas que possuíam patrimônio incompatível com o recebimento do benefício, e que tal situação teria sido confirmada pelo depoimento de Elisiane Guedes. Argumentam que o decreto, mesmo que posteriormente revogado, serviu como instrumento de propaganda a fim de conquistar a simpatia do eleitorado, sendo convenientemente revogado logo após as eleições. Apontam, assim, que houve a prática das condutas vedadas descritas no art. 73, IV e § 10, da Lei nº 9.504/97, dispositivos que vedam o uso eleitoreiro da distribuição de bens e vantagens pela Administração. Requerem, ao final, a procedência da ação, a fim de que seja decretada a inelegibilidade dos recorridos e a aplicação da multa prevista no § 4º do art. 73 da Lei das Eleições, uma vez que os representados não foram eleitos.

Com contrarrazões (ID 42976183), vieram os autos a esta Procuradoria para análise e parecer.

É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – Pressupostos de admissibilidade recursal

No caso, restam presentes todos os requisitos concernentes à admissibilidade recursal, quais sejam: tempestividade, cabimento, interesse e legitimidade para recorrer, inexistência de fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer, e regularidade formal.

Especificamente com relação à tempestividade, tem-se que a intimação da sentença foi lançada no processo judicial eletrônico em 28.06.2021, tendo o prazo de dez dias para ciência no processo eletrônico a que se refere o *caput* do art. 55 da Resolução TRE-RS nº 338/2019¹ se encerrado em 08.07.2021, iniciando-se a contagem do prazo recursal no dia seguinte, 09.07.2021, uma sexta-feira. Assim, tendo o recurso sido interposto no dia 12.07.2021, segunda-feira subsequente, verifica-se que foi observado o tríduo legal previsto no art. 258 do Código Eleitoral.

O recurso, pois, merece ser **conhecido**.

II.II – Do mérito recursal

Cuida-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, cumulada com Representação pela prática de Conduta Vedada, na qual se alega prática de abuso do poder de autoridade e das condutas vedadas previstas no art. 73, IV, e § 10, da Lei nº 9.504/97. Nessa via, narrado que Iliandro Cesar Welter, então Prefeito Municipal de Campo Novo e candidato à reeleição, editou, em 05.11.2020, ou seja, a dez dias do pleito, o Decreto Municipal nº 126/2020, reajustando o valor do benefício

1 Art. 55. Para efeito da contagem do prazo de 10 (dez) dias corridos para ciência eletrônica de que trata o art. 5º, § 3º, da Lei n. 11.419/2006, no sistema PJe, considerar-se-á: I - o dia inicial da contagem é o dia seguinte ao da disponibilização do ato de comunicação no sistema; II - o dia da consumação da intimação ou comunicação é o décimo dia a partir do dia inicial, caso seja de expediente judiciário, ou o primeiro dia útil seguinte.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

de cesta básica previsto na Lei Municipal nº 2.339/2020, de 08.04.2020, de R\$ 155,00 para R\$ 180,01, sob a alegação de que houve inflação no período, medida que, além de invadir a competência legislativa, possuiu intuito exclusivamente eleitoreiro, visando à alteração do equilíbrio do pleito, notadamente pela época em que engendrado e pelo índice de correção utilizado, que foi o IGPM em vez do IPCA. Afirmado, ainda, que o benefício extraordinário decorrente da situação de calamidade municipal fora utilizado de maneira irregular, visto que *“direcionado para conquista de apoio político e promessa de voto para destinatários, inclusive, que não necessitavam na ocasião da ajuda pública”*.

Pois bem.

A Constituição Federal dispõe sobre a necessidade de se proteger a normalidade e legitimidade do pleito contra a influência nociva do abuso de poder, com o intuito de preservar, ao máximo, a vontade do eleitor, nos termos do § 9º do art. 14 da CF, *in litteris*:

Art. 14. [...]

[...]

§9º. Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de **proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.** (grifado).

No mesmo sentido dispõe o art. 19 da Lei Complementar nº 64/90:

Art. 19. As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

Parágrafo único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no caput deste artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

na administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Acerca da definição do abuso de poder político ou de autoridade, segue a lição de Rodrigo López Zilio²:

Abuso de poder de autoridade é todo ato emanado de pessoa que exerce cargo, emprego ou função que excede aos limites da legalidade ou de competência. O ato de abuso de poder de autoridade pressupõe o exercício de parcela de poder, não podendo se cogitar da incidência desta espécie de abuso quando o ato é praticado por pessoa desvinculada da administração pública (*lato sensu*). **Na esfera eleitoral, o abuso de poder de autoridade indica a prática de um ato, cometido por pessoa vinculada à administração pública, mediante desvio de finalidade e com o objetivo de causar interferência no processo eleitoral. O exemplo mais evidenciado de abuso de poder de autoridade se encontra nas condutas vedadas previstas nos artigos 73 a 77 da LE. (...) Para o TSE, “o abuso de 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”** (RO nº 172365/DF – j. 07.12.2017). Da mesma sorte, ainda, “o abuso de poder político decorre da utilização da estrutura da administração pública em benefício de determinada candidatura, ou, ainda, como forma de prejudicar adversário” (TSE – RO nº 763425/RJ – j. 09.04.2019). (grifos acrescentados)

Importante salientar que, conforme a redação atual do inc. XVI do art. 22 da Lei Complementar 64/90, *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.*

As circunstâncias possuirão gravidade suficiente para configurar o ato abusivo se os atos praticados importarem em prejuízo à normalidade e legitimidade do pleito, bem jurídico tutelado conforme se extrai do § 9º do art. 14 da CF/88 e art. 19, § único, da LC 64/90.

2 Direito Eleitoral. 7. ed. rev. Ampl. E atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 653.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Referido na inicial, ainda, que teriam sido praticadas as condutas vedadas previstas no art. 73, IV, e § 10, da Lei nº 9.504/97, cuja redação é a seguinte:

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:

(...)

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

(...)

§ 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.

Outrossim, cumpre observar que a conduta vedada a agente público, para sua consumação, depende apenas da demonstração da prática da conduta prevista no dispositivo legal que o tipifica, não sendo necessário para tanto que se evidencie presença de potencialidade da conduta de afetar a lisura do pleito. Isso porque o legislador, ao estabelecer que tais condutas são “tendentes” a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos, presume que, uma vez ocorridas, importam em violação ao bem jurídico tutelado. Por outro lado, caso fique evidenciada interferência na normalidade e legitimidade do pleito, poderá a conduta perfazer uma das hipóteses de abuso de poder (político, econômico e meio de comunicação), de que cuida o art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.

Isso não impede o juízo de proporcionalidade na análise do caso concreto, mas tal deverá ser reservado para o momento da aplicação das sanções fixadas em lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Assentadas tais premissas, cumpre passar à análise do **caso concreto**.

A primeira situação trazida na inicial diz respeito à edição do Decreto nº 126/2020, de 05.11.2020, que atualizou o valor máximo de aquisição das cestas básicas concedidas pela Lei Municipal nº 2.339/2020, nos seguintes termos (ID 42968033):

DECRETO EXECUTIVO MUNICIPAL Nº 126/2020, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2020.

Atualiza o limite definido pela Lei nº 2.339/20, para a aquisição das cestas básicas.

ILIANDRO CESAR WELTER, Prefeito Municipal de Campo Novo, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais, que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, e

CONSIDERANDO que a Lei nº 2.339/20, que autorizou o Município a efetuar a compra de 250 cestas básicas, para enfrentamento da crise causada pela pandemia de Coronavírus, definiu o limite de até R\$ 155,00 por cesta básica;

CONSIDERANDO que, além da recomposição inflacionária, é de conhecimento público que, desde abril, quando foi aprovada a Lei, vários itens da cesta básica, como o arroz e o óleo de soja, sofreram um forte aumento de preços, em função da pandemia, de modo que o valor definido na Lei nº 2.339/20 é insuficiente, atualmente, para a compra dos itens constantes da cesta básica:

DECRETA:

Art. 1º - Fica atualizado o valor limite para a aquisição das cestas básicas, definido pela Lei nº 2.339/20, para R\$ 180,01, de acordo com o IGP-M.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se todas as disposições em contrário.

De início, cumpre asseverar que a demanda não está sendo proposta contra a concessão do benefício originário, o qual, apesar de iniciado no ano de 2020, fora previsto em lei e teria como fundamento a situação emergencial enfrentada no campo social em decorrência da pandemia de COVID-19, ou seja, respeitando o estado de calamidade pública que se enquadra na exceção do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições. Na verdade, conforme textualmente mencionado na exordial (fl. 6), a insurgência teria ocorrido por conta da “*distribuição de benesse*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

excedente ao permitido", ou seja, ao passo que a Lei Municipal nº 2.339/2020 fixou o valor máximo de aquisição de cada cesta básica em R\$ 155,00, o Decreto expedido pelo representado, então prefeito municipal, teria aumentado o valor do benefício, ao arrepio da lei, para R\$ 180,01.

Contudo, já de início, importa referir que não há notícia, nos autos, de que os benefícios efetivamente entregues à população de Campo Novo por força da Lei nº 2.339/2020 tenham sofrido aumento com o advento do Decreto Municipal nº 126/2020.

Isso porque a quantidade de itens que compunham as cestas básicas repassadas aos beneficiados já estava predeterminada no art. 1º da Lei nº 2.339/2020, consoante segue (ID 42968733) (grifos acrescidos):

LEI MUNICIPAL Nº 2.339, DE 08/04/2020

DISPÕE SOBRE MEDIDA EMERGENCIAL COMPLEMENTAR ÀS ESTABELECIDAS NO DECRETO Nº 37/2020 QUE DECLARA ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA E DISPÕE SOBRE MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO SURTO EPIDÊMICO DE CORONAVÍRUS (COVID-19), NO MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º Como medida complementar às estabelecidas para área da Saúde no Decreto nº 37/2020, na área social é estabelecida a do fornecimento emergencial pelo município, aos trabalhadores autônomos, diaristas, avulsos e aos desempregados e as famílias que se encontrem em estado de vulnerabilidade social, de até 250 (duzentas e cinquenta) cestas básicas de alimentos e produtos de higiene, até o valor de R\$ 155,00 (cento e cinquenta e cinco) reais cada sexta *[sic]*, **constituída dos seguintes produtos básicos:**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Item	Qtde.	Descrição
01	05 Kg.	Arroz Tipo 1
02	05 Kg	Acúcar
03	02 Lt.	Oleo de Soja
04	02 Kg.	Feijão Preto
05	02 Kg	Massa (Macarrão com Ovo)
06	10 Kg	Farinha de Trigo
08	01 Kg	Sal
09	01 Unid	Café Soluvel 200 gr.
10	03 Kg	Carne de Frango
11	01 Unid.	Leite em Pó Integral (400 gr)
12	01 Pact.	Achocolatado (500 gr)
13	01 Un.	Fermento em Pó 50 gr.
14	02 un.	Sabão de Alcool em Barra
15	02 Pct.	Papel Higienico Branco com 04 rolos de 30m
16	02 um	Sabonete 90 gr.
17	01un	Detergente para Louça (500ml.)

Ora, o Decreto Executivo Municipal nº 126/2020, ao estabelecer, em seu art. 1º, que “*fica atualizado o valor limite para a aquisição das cestas básicas, definido pela Lei nº 2.339/20, para R\$ 180,01, de acordo com o IGP-M*” (ID 42968033), em nada aumentou o benefício diretamente auferido pela população, visto que não alterou a listagem de produtos que seriam concedidos aos munícipes, e sim apenas o valor que seria despendido pela municipalidade para a aquisição daqueles mesmos itens e quantidades predefinidos na lei originária.

Nesse sentido é o depoimento da então secretária municipal informando que somente foram adquiridas 70 cestas básicas, todas no início, não sendo adquiridas novas posteriormente por conta exatamente da defasagem dos preços. Desse modo, percebe-se que não houve, pela edição do Decreto Municipal nº 126/2020, incremento do benefício originário usufruído pelos beneficiários do programa social.

O aumento do valor nominal está devidamente justificado pela necessidade de atualização monetária decorrente da corrosão do valor inicialmente estipulado pela alta nos preços dos itens de primeira necessidade, conforme muito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

bem pontuado no Parecer nº 196/20, de 03.11.2020, que serviu de base à edição do decreto municipal, *verbis* (ID 42968833):

Igualmente, embora a Lei nº 2.339/20 tenha fixado o limite de R\$ 155,00 por cesta básica,
(...)

No entanto, é fato de conhecimento público que, desde a aprovação da Lei nº 2.339/20, em 08 de abril de 2020, até o presente momento, vários produtos da cesta básica sofreram um grande aumento no preço, em decorrência dos efeitos econômicos causados pela pandemia, destacando-se, por exemplo, o arroz e a soja, de modo que o valor de R\$ 155,00 não é mais suficiente para a aquisição dos itens básicos definidos na Lei Municipal.

Dessa forma, recomenda-se que, antes do prosseguimento da presente Dispensa de Licitação, seja elaborado um Decreto atualizando o valor da cesta básica para R\$ 180,01, de acordo com o índice IGP-M, que inclusive está de acordo com o valor apurado pela pesquisa de mercado realizada pelo Município, ou, caso a Administração entenda ser mais adequado, que sejam excluídos alguns itens da cesta, a fim de adequá-la ao valor de R\$ 155,00.

Tal parecer, conforme muito bem destacado pela sentença, não recebeu qualquer impugnação dos autores nas manifestações que se seguiram à contestação, nem mesmo a justificativa utilizada para a atualização pelo IGP-M, uma vez que “*de acordo com o valor apurado pela pesquisa de mercado realizada pelo Município*”.

Daí que, não havendo incremento real no benefício previsto em lei e efetivamente alcançado aos eventuais eleitores, não resta satisfeita a hipótese de incidência do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Não bastasse isso, ainda cumpre pontuar que, na contestação, referiu-se que o município não entregou nenhuma cesta básica no período de vigência do referido decreto, juntando declaração de assistente social municipal nesse sentido (ID 42968783) e o Decreto nº 127, de 17.11.2020, o qual revogou o Decreto nº 126/2020 (ID 42968933).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Tais informações também não foram contrariadas pelos autores na manifestação que se seguiu (ID 42969133), os quais se limitaram a continuar insistindo na ilegalidade da medida e no seu uso eleitoreiro.

Nesse sentido, também, é esclarecedor o depoimento da fiscal concursada do município Jussara de Fátima Zancanaro, arrolada pelos próprios autores, que trabalha no setor de compras da Prefeitura. Segundo ela, o aumento do valor da cesta básica chegou até eles (setor), sendo que solicitaram que viessem também os orçamentos dessa cesta básica, *“e daí a gente viu que era conforme o decreto”*. Que souberam que não poderia ser por Decreto pois havia uma lei, caso em que conversaram com o Prefeito, o qual achou por bem retirar esse pedido e não adquirir nenhuma cesta básica.

Ainda que possa haver alguma discussão acerca do mencionado decreto do ponto de vista da competência ou do respeito às normas financeiras e orçamentárias, o que se tem é que, também por esse ângulo, não se verifica qualquer afronta ao mencionado § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, uma vez que o dispositivo é bem claro quanto à vedação da *“distribuição gratuita de bens (...)”*, pelo que, se os bens não foram distribuídos, o dispositivo não incide.

Remanesceria, por fim, o eventual desvio de finalidade do referido decreto, decorrente do alegado uso eleitoreiro do ato normativo como instrumento de propaganda a fim de conquistar a simpatia dos eleitores, sobretudo aqueles mais vulneráveis.

Contudo, tais alegações não passam de conjecturas, sem qualquer respaldo probatório nos autos, não havendo sequer o apontamento de algum fato concreto que traduza essa eventual utilização eleitoral da norma de atualização do valor das cestas básicas. Outrossim, também comprovado, pelo depoimento da então secretária de assistência social do município, a ausência de desvio de finalidade, uma vez que o decreto foi expedido em razão de as cestas adquiridas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

pela prefeitura terem terminado e de não ser possível a compra de novas cestas em razão da defasagem dos valores originários. Por fim, cumpre trazer o quanto apontado na sentença (grifou-se):

Assevero, em relação ao objetado Decreto Executivo que promoveu o reajuste do valor das cestas básicas, que o ato, mesmo em possível desacordo com as normas de competência ou índices de correção aplicáveis, o que poderia configurar eventual irregularidade de ordem cível ou administrativa, não se revestiu de mácula eleitoral, pela simples edição em data próxima ao pleito, uma vez que ausentes elementos outros capazes de referendar o alegado oportunismo político ou o propósito meramente eleitoreiro da medida.

(...)

Com efeito, a ausência de notícias de que os representados tivessem se utilizado da medida para angariar apoio e voto ou para de algum modo promover sua campanha eleitoral, mediante divulgações, anúncios ou atos de políticos, ou ainda a menção de tal programa em sua propaganda política, indica que o programa se desenvolveu de maneira normal e costumeira, sem que o ato tenha desvirtuado sua finalidade estritamente assistencialista.

Portanto, também não houve comprovação da utilização promocional em favor dos candidatos do referido decreto, ou, ainda, de desvio de finalidade para fins eleitorais, ônus que competia aos autores, não restando, portanto, evidenciada a prática da conduta vedada do art. 73, IV, da Lei das Eleições, ou ato configurador de abuso do poder de autoridade.

Idêntica situação ocorre no tocante à suposta utilização irregular do benefício como forma de conquista de apoio político e promessa de voto para destinatários, inclusive mediante direcionamento para pessoas que não necessitavam da ajuda pública.

De início, cumpre asseverar que não é raro, na distribuição de benefícios sociais, previdenciários, entre outros, verificar-se situações em que eventuais beneficiários percebem o benefício sem se enquadrarem nos requisitos legais. Tais situações podem ter várias causas, como a subjetividade dos critérios de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

concessão, fraude, ocultação da real situação por parte do postulante ou, até mesmo, a má-fé do servidor público encarregado da avaliação.

Na prova oral colhida, Elisiane Guedes, ouvida como informante por deter cargo de confiança de coordenadora da assistência social, respondeu que era coordenadora, fazia atendimento com o público, tendo permanecido na função até setembro de 2020. Que a pessoa chegava, apresentava os documentos e a depoente passava para ser atendida por Heloíse. Que às vezes tinha desentendimento de Heloíse com Gessi, sendo que a primeira tinha ideias fixas sobre se alguém era mais necessitado, ao passo que para a segunda tudo se justificava em razão da COVID, então muitas vezes elas se desentendiam entre elas, aí a depoente e o motorista iam entregar as cestas e não sabiam como se fazia o laudo, qual era o entendimento. Que o laudo era padrão, uma espécie de formulário impresso. Uns eram impressos e outros à mão. Que a Heloísa falava que não ia dar para uma certa pessoa, e a Gessi falava para levar lá a cesta que “depois a gente vê”. Que, assim, a Gessi dava cestas básicas sem o procedimento da assistência social. Que, por exemplo, Gisleine Sampaio, professora estadual, Apolônio Medeiros, guarda da Prefeitura aposentado, e Paulo Hermann, dono de oficina, tinham condições, não precisavam de auxílio. Que presenciou várias vezes a assistente dizendo que não faria o laudo, que havia bastante atrito entre elas, e o motivo era a falta de critério da secretária. Que, durante um período, soube que vários estabelecimentos fecharam, e que sabe que, por um curto período, a oficina permaneceu fechada. Que a filha do Sr. Paulo Hermann tinha problemas mentais, recebia uma cesta básica pela APAE também, além de mais um auxílio ao que pensa. Que, com relação às cestas doadas por terceiros e aquelas compradas pelo município, era especificado se a cesta era especial ou por doação. Que, com relação a Apolônio, sabe que o fato de alguém ser aposentado demandava um cuidado maior com relação à doação. Que a depoente, quando entregava as cestas com o motorista, levava o laudo padrão, que era assinado por quem recebia, e depois era levado para a secretaria. Que a assistente também fazia laudo avaliando as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

condições, muitas vezes à mão. Perguntada pelo juízo, disse que não estava mais trabalhando na época da campanha eleitoral.

Priscila Richter, educadora social desde 2010, na época coordenadora do CRAS, da secretaria da assistência social, respondeu que os benefícios eventuais, como as cestas básicas, eram concedidas via CRAS. Que a Heloise foi contratada para ficar no CRAS para suprir o afastamento de uma outra funcionária. Que, perto das eleições, Heloise foi transferida do CRAS para a gestão, que era o gabinete da secretaria. Que a depoente, à época, indagou a secretária sobre a razão pela qual o CRAS tinha ficado sem assistente social. Que uma vez entregou a cesta básica e, por ordem de Gessi, coletou assinatura do beneficiário em um papel em branco. Que, perguntada, o Tiado falou para a pessoa que depois o laudo seria feito. Que o procedimento é que a assistente social vai à casa da pessoa, analisa a situação da pessoa, e então concede a cesta básica. Que a secretaria tinha três assistentes sociais, Ieda Godois, que não estava trabalhando lá porque tinha comorbidades e por conta do risco de COVID, Heloise, que estava contratada como monitora do PIM, que ficaria quatro dias da semana no lugar da Elisa, e Jaqueline. Que os laudos foram feitos depois da entrega das cestas, pois pegou a assinatura das folhas em branco. Que, pelos requisitos, a pessoa, a fim de receber benefício eventual, não pode ter renda, sendo Apolônio Medeiros aposentado, não podendo receber. Que Paulo Hermann é empresário, dono de oficina, tendo cedido a casa para a filha e ido para o interior, onde deve cultivar, e que a depoente acha que não precisa, pois não tem notícia de que estivesse passando necessidade. Que Gislaine Sampaio é professora. Que não sabe ao certo quantas cestas básicas foram entregues, porém foram concedidas muito mais do que costumava ocorrer. Que percebia um grande atrito entre a secretária e a assistente social Heloise, porque esta se negava a realizar certos laudos, pois não estavam de acordo, referindo que assim não estava certo, ao passo que a secretária dizia que “tudo se justificava por causa da pandemia”. Que a secretária não ouvia os técnicos, não ouvia as pessoas que estavam lá há mais tempo. Que as folhas assinadas “em branco” foram cerca de vinte ou trinta. Que tal foi feito a pedido da secretária, a fim de que posteriormente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

se fizessem os laudos. Que não viu os laudos serem feitos a partir de tais folhas em branco. Que Paulo Herman é mecânico autônomo. Que Tiado, nome Teodorino, é o motorista da van do município, que saía com a depoente para entregar as cestas, ao que colhiam as assinaturas das pessoas. Que não viu a confecção dos laudos.

Gessi Constantino Nunes disse que era Secretária de Assistência Social do município, razão pela qual foi ouvida como informante. Disse que foram autorizadas 250 cestas, sendo compradas 70 cestas. Que, nesse meio tempo, foram também doadas cestas. Que as doações vieram do MP, de cidadãos, bem como de um projeto com o padre, o qual obteve cerca de 70 cestas. Que o critério de distribuição eram aqueles previstos em lei, bem como de acordo com laudo técnico da assistente social. Que, por inexperiência, foram compradas de início apenas aquelas 70 cestas, deixando para mais tarde a aquisição das demais, e então o vencedor da licitação informou não ser mais possível entregar pois o preço dos produtos havia aumentado. Que a pandemia amedrontou todo mundo, muitos tendo perdido emprego, e “a fome tem pressa”. Que as cestas duraram até o início de outubro. Que Paulo Hermann recebeu benefício por meio da APAE, que até exigia alimentação diferenciada. Que Gisleine Sampaio perdeu o contrato emergencial, o marido perdeu o emprego, estava em uma situação de desespero, e então a assistência entregou uma cesta. Que, na época, as pessoas “enlouqueceram”, iam a todo instante na assistência pedir cesta. Que a folha em branco era assinada quando da entrega da cesta, e era exclusiva para os casos de benefício especial. Que se a cesta sai, obviamente a responsabilidade é da secretária, mas também há o assistente social que vai lá avaliar. Que Ieda Godoi e Heloíse eram as assistentes sociais do município na época das eleições, e que as duas assinavam os laudos. Que entende que, pelo momento, poderia ter dado mais, porém tudo foi feito com muito cuidado. Que a Dra. Ieda ficou trabalhando de casa e a Heloíse ia à secretaria. Que foi a depoente quem levou ao Prefeito a necessidade de comprar mais cestas básicas, até que a pessoa que trabalhava com as compras disse que não poderia ser feito porque estaria em contrariedade à lei. Que todas as cestas eram dadas mediante laudo da assistência social. Que o critério para a concessão era o mesmo,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

tanto para cestas do município quanto para aquelas que chegavam por doação. Que vê Heloise como boa profissional, porém às vezes meio teimosa, pois “as coisas eram para ontem”, “a fome tem pressa”, as pessoas ligavam pedindo, porém sempre foi tudo feito com muita atenção. Que, após as eleições, verificou-se que havia ainda 50 cestas que poderiam ser compradas com os recursos eventuais, não vinculados à Covid. Indagada pelo MP, respondeu que para todas as pessoas a quem foram entregues as cestas houve estudo social prévio. Perguntada sobre o ofício encaminhado ao MP no sentido de que não teriam sido feitas visitas domiciliares, respondeu que elas foram suspensas por um momento para evitar o contágio, porém era feito diretamente ouvindo a pessoa.

Heloise Dalpieve, compromissada, assistente social residente em Redentora, respondeu que na ocasião estava trabalhando na assistência social no Município de Braga. Que, na pandemia, foi usado o critério da necessidade da pessoa, que muitas pessoas perderam emprego, parentes, então houve muita desestruturação das famílias, então o requisito era a vulnerabilidade social. Que a pessoa chegava até a depoente, que pedia todos os documentos, a ficha-cadastro que era um resumo, e mais alguma outra coisa como uma conta de água, de luz. Que para todas as cestas doadas foi usado o mesmo critério. Que acredita que todas as pessoas para quem foram entregues cestas passaram pela depoente, que as atendeu. Que foi contratada por processo seletivo pelo município em junho de 2019. Que, quando chegou, tinha a Ieda Godoi, a Elisia e a Jaqueline. Que a depoente foi contratada para trabalhar nos programas, geridos tanto pelo CRAS quanto pela secretaria. Que o contrato da depoente foi encerrado em junho de 2020, porém, por causa da Covid, foi prorrogado até dezembro. Que acredita que assinou aproximadamente mais de cem laudos. Que os laudos eram feitos a punho, em folhas de ofício, posteriormente às entrevistas. Que os laudos jamais foram feitos de maneira conjunta, todos de uma vez, sendo elaborados dia a dia. Que os critérios para a concessão das cestas era o mesmo. Perguntada sobre se havia dissenso, contrariedade entre a depoente e a secretária sobre se em determinados casos caberia ou não o benefício, a depoente respondeu que não, que podia haver



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

divergências de trabalho, mas referente aos laudos não. Que a negativa dos benefícios era feita verbalmente a quem comparecia, deixando-se a forma escrita para os casos de concessão. Que não se lembra de ter havido alguma contrariedade relacionada aos casos em que a depoente negou o benefício. Que, ao que sabe, as entregas eram feitas por Elisiane, a recepcionista, e pelos motoristas. Que não sabe se Priscila, então coordenadora do CRAS, fazia essas entregas, pois a depoente ficava na secretaria. Pelo MP, respondeu que para todas as pessoas que receberam cestas básicas foi feito previamente um laudo. Que, por ser época de pandemia, acabou não visitando todas as famílias, sendo algumas atendidas em gabinete, até porque muitas famílias já tinha conhecimento da realidade. Que os beneficiários não assinavam os laudos da depoente. Que, no momento de receber, havia a assinatura dos beneficiários, que eram feitas em folhas em branco. Que, quando as cestas chegaram, ficaram no sistema, e, para que fossem retiradas, era necessária a assinatura do beneficiário, sendo adotado esse procedimento para evitar aglomerações. Que não houve atritos entre a depoente e a secretária Gessi com relação ao mérito de quem deveria receber os benefícios, que “fazia ela respeitar a minha opinião como técnica”. Pelo juiz, respondeu que, no laudo, informava a composição familiar, descrevia a situação da moradia, a renda.

No caso dos autos, conforme se extrai dos depoimentos das testemunhas trazidas pelos autores, ouvidas como informantes, haveria, em alguns casos de requerimento de cestas básicas, atritos entre a secretária de assistência social Gessi e a assistente social Heloise acerca da necessidade de concessão dos benefícios, e que, portanto, a secretária determinaria a entrega de algumas cestas sem laudo, situação esta desmentida por Gessi em seu depoimento, bem como por Heloise, que disseram que as cestas somente eram entregues mediante a análise dos requisitos e prévia confecção de laudo pela assistente social, caso em que Heloise afirmou que fazia prevalecer a sua opinião técnica. Priscila, em seu depoimento, demonstra que entendeu existente irregularidade porque eram enviadas folhas em branco para a assinatura dos beneficiários das cestas, situação também esclarecida pelas depoentes Gessi e Heloise, pois tal constituiria uma



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

espécie de recibo da entrega, a fim de que as cestas compradas pelo município pudessem ser baixadas no sistema, com prova da efetiva entrega. Portanto, os laudos da assistente não eram feitos posteriormente e tampouco assinados pelos beneficiários, e os formulários-padrão, nos quais os beneficiários esclareciam suas condições sociais e econômicas, eram assinados por estes, muitas vezes perante a assistente, muitas vezes perante as atendentes, e daí talvez as depoentes dos autores tenham feito a confusão entre os tipos de documentos.

Por outro lado, também importa referir, na linha do quanto apontado na sentença, que os beneficiários referidos pelos autores como não atendendo aos requisitos legais passavam, de fato, por necessidades econômicas ou vulnerabilidade social, conforme segue:

A seu turno, tanto a Secretária Municipal de Assistência Social, ouvida como informante, como a testemunha Heloíse, devidamente compromissada, referiram que todos os benefícios foram concedidos com base em laudo técnico, sendo que as famílias beneficiadas encontravam-se, ainda que momentaneamente, em situação de vulnerabilidade social. Em relação a Gilsileine, foi informado que a mesma perdeu horas-aulas de contratação emergencial e seu esposo estava desempregado; em relação a Paulo Hermann, que teve seu estabelecimento fechado por conta da pandemia, sendo que a cesta básica que recebeu, inclusive, teria sido por conta de programa distinto, concedido a sua filha pela condição de pessoa especial, frequentadora da APAE; em relação a Apolônio, há informação no laudo social (ID. 58547587), dando conta da peculiaridade de sua situação em razão de despesas com o funeral da esposa que se encontrava em tratamento para o câncer.

Outrossim, o fato de, conforme as certidões imobiliárias juntadas, alguns dos beneficiários possuírem patrimônio imobiliário em seus nomes, é circunstância que não constitui critério decisivo para a indeferimento de um benefício assistencial, devendo-se atentar que a Lei Municipal nº 2.339/2020 previa a entrega do benefício aos *“trabalhadores autônomos, diaristas, avulsos e aos desempregados e as famílias que se encontrem em estado de vulnerabilidade social”*, de modo que o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

critério norteador da concessão era a perda dos meios de subsistência, que pode atingir quem possua ou não algum bem em seu nome.

Portanto, observa-se que os benefícios de cestas básicas entregues pelo município em razão da situação de pandemia foram concedidos conforme critérios técnicos e seguindo os requisitos previstos em lei.

Não obstante isso, o eventual descumprimento do rito interno da secretaria da assistência social, mediante uma possível sobreposição de etapas e consequente possibilidade de concessão de cestas básicas para pessoas que não se enquadravam nos requisitos legais, caso tenha ocorrido, teria decorrido, conforme os depoimentos das próprias informantes trazidas pelos autores, de uma pressão por agilidade na entrega em virtude da pandemia em contraposição à burocracia exigida e à demora correspondente para a confecção dos laudos, bem como à potencial discricionariedade deixada à assistência social pela lei de regência.

Portanto, o que se tem no caso é que, ainda que possa ter ocorrido um descuido com os procedimentos legais, tal parece não ter sido efetivado por má-fé da gestora e, de qualquer modo, ainda que assim não fosse, a questão ficaria apenas na seara cível-administrativa, não adentrando, automaticamente, o campo eleitoral.

Nessa via, o depoimento de Elisiane Guedes, o qual, segundo os recorrentes, constituiria a prova irrefutável dos fatos alegados na inicial, não traz nenhuma informação que dê suporte a uma eventual relação entre a entrega das cestas básicas sem observância dos procedimentos e a campanha eleitoral que se aproximava. Importante notar que Elisiane era quem pessoalmente realizava as entregas das cestas básicas, juntamente com um motorista, e nem sequer foi perguntada pelos autores sobre se haveria algum tipo de vinculação entre a entrega dos bens e a promoção pessoal do então prefeito municipal. Priscila, que também



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

havia realizado algumas entregas, igualmente não foi perguntada sobre tal aspecto, limitando-se a responder, acerca do procedimento de entrega, apenas que ia com o motorista, entregava para a pessoa e tomava a sua assinatura em um papel em branco.

Desse modo, o que se percebe é que, mais uma vez, não aportou aos autos qualquer prova de que a concessão a algum desses beneficiários tenha sido acompanhada de promoção pessoal dos candidatos, ou que teria havido algum pedido de voto no momento da entrega, ou até mesmo que os candidatos tenham utilizado a concessão das cestas básicas na propaganda eleitoral com o intuito de angariar mais votos.

Importante notar, ainda, que: a) pelos depoimentos, havia uma distância entre a agente política que capitaneava a secretaria e os beneficiários das cestas básicas, cuja comunicação era estritamente formal, via formulários, pareceres e autorizações; b) o número de cestas básicas entregues foi abaixo do limite legalmente previsto, circunstância que contrasta com a ilação de distribuição indiscriminada dos bens; e (c), por fim, o fato de, no período logo anterior às eleições, mais precisamente entre 30.10.2020 e 15.11.2020 ou desde o início de outubro conforme o depoimento da então secretária, não ter sido entregue nenhuma cesta básica adquirida pela prefeitura.

Portanto, as alegações vertidas na inicial e no recurso constituem meras suposições, sem nenhuma evidência ou menção a fato concreto vinculando a entrega das cestas básicas à campanha eleitoral ou aos investigados.

Dessa maneira, a manutenção da sentença de improcedência é medida que se impõe.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Ministério Público Eleitoral pelo conhecimento e **desprovemento** do recurso.

Porto Alegre, 03 de novembro de 2021.

José Osmar Pumes

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

Fábio Nesi Venzon

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL AUXILIAR



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PRR4^a-00019972/2021 PARECER**

.....
Signatário(a): **FABIO NESI VENZON**

Data e Hora: **03/11/2021 17:15:31**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JOSE OSMAR PUMES**

Data e Hora: **03/11/2021 17:18:50**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3414337a.99181ef8.020f321f.9b3ed738