



Número: **0600471-53.2020.6.10.0074**

Classe: **TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE**

Órgão julgador: **074ª ZONA ELEITORAL DE LAGO DA PEDRA MA**

Última distribuição : **06/11/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Coligação Partidária - Majoritária**

Objeto do processo: **TugCautAnt**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO (REQUERENTE)		ADRIANA SANTOS MATOS (ADVOGADO)	
CAIXA ECONOMICA FEDERAL (REQUERIDO)			
MUNICIPIO DE LAGO DA PEDRA (REQUERIDO)			
BANCO DO BRASIL SA (REQUERIDO)		MARCIO DIOGENES PEREIRA DA SILVA (ADVOGADO)	
BANCO BRADESCO S.A. (REQUERIDO)			
PROMOTOR ELEITORAL DO ESTADO DO MARANHÃO (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
39467 465	13/11/2020 14:19	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



JUSTIÇA ELEITORAL  
074ª ZONA ELEITORAL DE LAGO DA PEDRA MA

TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE (12134) Nº 0600471-53.2020.6.10.0074 / 074ª ZONA ELEITORAL DE LAGO DA PEDRA MA

REQUERENTE: COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO

Advogado do(a) REQUERENTE: ADRIANA SANTOS MATOS - MA18101

REQUERIDO: CAIXA ECONOMICA FEDERAL, MUNICIPIO DE LAGO DA PEDRA, BANCO DO BRASIL SA, BANCO BRADESCO S.A.

DECISÃO

1 - RELATÓRIO

Trata-se de pedido distribuído como Tutela Cautelar Antecedente, com pedido de tutela de urgência *inaldita altera pars*, envolvendo as partes em epígrafe. Na inicial, o autor narrou:

Há algum tempo vem chegando ao conhecimento da Requerente, situações acerca do **injustificado atraso de salários de vários servidores públicos municipais**, sobretudo, sob o argumento de perseguição política, engendrado pela atual.

**Demais disso, é fato público e notório, o fato da existência de indícios veementes de captação ilícita de sufrágio (compra de votos), abuso de poder econômico, e possível captação ilícita de recursos (caixa dois), nessas eleições de 2020, por parte do atual gestor e candidato à reeleição Laércio Arruda.**

Nessa ótica, o período compreendido entre os dias 09 (nove) e 14 (quatorze) de novembro de 2020, será a semana de maior movimentação no tocante à campanha eleitoral 2020, de todos os candidatos e, **compreende, também, período de maior probabilidade dessa malfada prática de ilícito eleitoral denominado de compra de votos**, onde o Município de Lago da Pedra (MA), **assim como até mesmo as cidades vizinhas, são marcadas por campanhas extravagantes e repletas de troca, doação ou promessa de bens ou vantagens pessoais por parte dos candidatos para com o eleitor a fim de obter-lhe o voto**, sendo tais situações de pleno conhecimento desse Juízo.

Portanto, **o Ministério Público e o próprio Poder Judiciário não podem ficar alheios a tal situação, notadamente, como forma preventiva ante a previsão legal do chamado Poder de Polícia inerente aos Juizes Eleitorais, a fim de evitar o abuso de poder.**

Ao final, requereu tutela de urgência, a fim de se adotem “medidas que assegurem o fiel e bom desenvolvimento das eleições de 2020 no município de Lago da Pedra (MA)”.

Neste sentido, solicitou, liminarmente e *inaldita altera pars*, o imediato bloqueio de todas as contas de titularidade do Município de Lago da Pedra (MA), especialmente as relativas ao FUNDEB, FPM, SUS, FMS, Complemento União, e demais transferências constitucionais compulsórias, com liberação de recursos apenas por meio de autorização judicial, caso necessário, e o desbloqueio, no dia 15 de novembro do corrente ano, depois das 17h, independente de nova decisão deste juízo.

Solicitou ainda que se limite o saque de dinheiro no período referido, além de que se adotem outras providências, todas com a finalidade de se tutelar o equilíbrio do pleito municipal contra o suposto abuso do poder econômico.

Juntou documentos para alicerçar seus pedidos.

Foi proferida decisão na qual se requereu informações aos órgãos fiscalizadores acerca de eventuais movimentações financeiras suspeitas ou irregulares em alguma das contas públicas dos Municípios que compõem a 74ª Zona Eleitoral (Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago do Rodrigues e Lagoa Grande do



Maranhão) (id 38363333).

O Ministério Público Eleitoral peticionou dando ciência de referida decisão e protestando por nova vista depois da juntada das referidas informações (id 38665663).

Os requeridos e os outros três Municípios desta Zona Eleitoral foram intimados da para se pronunciarem sobre o pedido de antecipação de tutela, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, entretanto, mantiveram-se inertes.(id )

O Cartório Eleitoral oficiou solicitando as informações requisitadas (id 38974452).

Parte das informações requeridas foram recebidas e o Ministério Público Eleitoral apresentou seu parecer, manifestando-se pelo deferimento parcial da tutela de urgência pleiteada, nos termos sugeridos.

Vieram os autos conclusos.

**É o relatório. A seguir decido.**

## 2 - FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de pedido distribuído como Tutela Cautelar Antecedente, com pedido de tutela de urgência *inaldita altera pars*, com o vim de tutelar 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, conforme preceitua o art. 14, § 9º da Constituição da República.

O requerente pediu o bloqueio das contas públicas do Município de Lago da Pedra, a limitação de saque de dinheiro, além de outras providências.

A tutela requerida se mostra uma medida extrema. Entretanto, pelos elementos trazidos aos autos e pelas regras de experiência, constata-se que o remédio extremo requerido busca socorrer uma situação extrema, concreta e real.

O pedido inicial merece ser acolhido.

Vejamos as razões.

Inicialmente registra-se o pedido inicial refere-se tão somente ao Município de Lago da Pedra. Entretanto, nos termos de decisão de id. 38363333, este magistrado solicitou dados sobre movimentação financeira irregular para os quatro municípios desta Zona Eleitoral, com o seguinte fundamento:

De fato, cabe ao Juiz Eleitoral fazer as diligências necessárias à ordem e presteza do serviço eleitoral, além da obrigação de tomar conhecimento das reclamações que lhe são feitas e determinar as providências que cada exigir, tudo nos termos do art. 35, inciso IV e V do Código Eleitoral.<sup>1</sup>

Por outro lado, a própria Constituição da República prevê um dispositivo específico com o fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.<sup>2</sup>

Neste sentido, a Lei Complementar nº 64/90 estabelece que:

Art. 26-B. **O Ministério Público e a Justiça Eleitoral darão prioridade, sobre quaisquer outros, aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade até que sejam julgados**, ressalvados os de habeas corpus e mandado de segurança. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010\)](#)

(...)

§ 2o **Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas, o Banco Central do Brasil e o Conselho de Controle de Atividade Financeira auxiliarão a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre as suas atribuições regulares.** [\(Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010\)](#)

No mesmo diapasão, são as normas do Tribunal Superior Eleitoral, as quais dispõem:

RESOLUÇÃO Nº 23.607, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2019

## CAPÍTULO VII

### DO CONTROLE E DA FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

Art. 89. Durante todo o processo eleitoral, a Justiça Eleitoral pode fiscalizar a arrecadação e a aplicação de recursos, visando a subsidiar a análise das prestações de contas.

(...)

Art. 90. Os órgãos e as entidades da Administração Pública direta e indireta devem ceder, sem ônus para a Justiça Eleitoral, em formatos abertos e compatíveis, informações de suas bases de dados na área de sua competência, quando solicitadas pela Justiça Eleitoral [\(Lei nº 9.504/1997, art. 94-A, I\)](#).



INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 18, DE 16 DE AGOSTO DE 2016.

Art. 1º Determinar **ao Juiz Eleitoral o exame, com prioridade, dos indícios de irregularidades informados ao Tribunal Superior Eleitoral por órgãos públicos de fiscalização.**

Parágrafo único. Verificada a sua incompetência, o Juiz Eleitoral determinará a remessa dos indícios ao Juízo competente.

Art. 2º **Após analisar a materialidade e a relevância dos indícios, o Juiz Eleitoral poderá requisitar informações a candidatos, partidos políticos, doadores, fornecedores e a terceiros para a apuração dos fatos, além de determinar outras diligências que julgar necessárias.** ([Lei 9.504/97, art. 30, § 4º](#), e [Resolução TSE 23.463/2015, art. 80](#))

§ 1º O Juiz Eleitoral poderá, em decisão fundamentada, determinar a quebra dos sigilos fiscal e bancário de candidato, partido político, doador ou fornecedor de campanha. ([Lei Complementar 105/2001, art. 1º, § 4º](#), e [Resolução TSE 23.463/2015, art. 64, § 5º](#))

§ 2º As diligências previstas no *caput* devem ser promovidas pelo Juiz Eleitoral em até cinco dias, contados da data do conhecimento do indício da irregularidade.

§ 3º **Constará da notificação para a prestação das informações o prazo de 72 horas, com a advertência de que o seu descumprimento poderá configurar crime de desobediência.** ([art. 347 do Código Eleitoral](#))

§ 4º Após o cumprimento das diligências ou a certificação do decurso do prazo, o Juiz Eleitoral, ante os elementos probatórios obtidos, encaminhará o feito ao Ministério Público Eleitoral ou, se entender necessário, à autoridade policial competente para instauração de inquérito.

§ 5º Na hipótese de indícios de irregularidades relativas ao financiamento da campanha eleitoral, o Juiz Eleitoral determinará a juntada dos elementos probatórios aos autos da prestação de contas.

Por outro lado, embora o autor tenha arrolado como réu apenas um dos municípios desta Zona Eleitoral, ele noticia, na exordial, que as cidades vizinhas também “são marcadas por campanhas extravagantes e repletas de troca, doação ou promessa de bens ou vantagens pessoais por parte dos candidatos para com o eleitor a fim de obter-lhe o voto”.

A título exemplificativo da informação trazida pelo autor, a Ação Civil Pública de nº 0800991-69.2020.8.10.0039 narra atraso há meses no pagamento dos salários dos professores do Município de Lago do Rodrigues. O Mandado de Segurança de nº 0801860-32.2020.8.10.0039 noticia atraso de salário no Município de Lago do Junco. Enquanto, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral de nº 0600470-68.2020.6.10.0074 narra suposta utilização de bens públicos em favor de candidato a prefeito de Lagoa Grande.

De igual modo, foram impetrados diversos Mandados de Segurança, face dos atos de autoridades do Município de Lago da Pedra, narrando despedida em período vedado, alguns com atraso de salário. A título de exemplo, é o que se verifica dos seguintes processos:

1. 0801816-13.2020.8.10.0039;
2. 0801818-80.2020.8.10.0039;
3. 0801819-65.2020.8.10.0039;
4. 0801821-35.2020.8.10.0039;
5. 0801825-72.2020.8.10.0039;
6. 0801850-85.2020.8.10.0039;
7. 0801826-57.2020.8.10.0039;
8. 0801835-19.2020.8.10.0039;
9. 0801831-79.2020.8.10.0039;
10. 0801808-36.2020.8.10.0039.

Por outro lado, a doutrina de Marlon Reis<sup>3</sup> noticia que o desvio de dinheiro público é algo comum para financiar as campanhas eleitorais em nossa República.

Desta forma, a prudência determina que se verifique a situação narrada não apenas do Município de Lago da Pedra, mas de todos os municípios que compõem esta zona eleitoral. Afinal, nos termos do art. 23 da Lei Complementar nº 64/90<sup>4</sup>, a Justiça Eleitoral deve formar sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, ainda que não alegados pelas partes, com o fim de



preservar a lisura do pleito.

Assim, os fatos narrados na inicial são graves e os pedidos formulados são severos. Desta forma, antes de se apreciar o pedido de liminar, faz-se necessário solicitar informações aos órgãos de controle a fim de se averiguar, com dados mais seguros, a procedência e profundidade dos fatos descritos.

Neste sentido, é importante se conhecer se há operações financeiras suspeitas nas contas dos referidos municípios. A propósito deste assunto, vale lembrar o que dispõe os seguintes decretos federais:

**[DECRETO Nº 6.170, DE 25 DE JULHO DE 2007.](#)**

Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

Art. 10. **As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas decorrentes da celebração de convênios serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira oficial, federal ou estadual, e, no caso de contratos de repasse, exclusivamente por instituição financeira federal.** [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 2016\)](#)

§ 1º Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, previsto no caput, **estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.**

§ 2º Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação, pelo banco, do beneficiário do pagamento, poderão ser realizados pagamentos a beneficiários finais pessoas físicas que não possuam conta bancária, observados os limites fixados na forma do art. 18.

§ 3º **Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte dos convenentes, executores e instituições financeiras autorizadas, será realizada observando-se os seguintes preceitos:**

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência (convênio ou contrato de repasse);

II - **pagamentos realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento, por ato da autoridade máxima do concedente ou contratante, devendo o conveniente ou contratado identificar o destinatário da despesa, por meio do registro dos dados no SICONV; e** [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008\)](#)

III - transferência das informações mencionadas no inciso I ao SIAFI e ao Portal de Convênios, em meio magnético, conforme normas expedidas na forma do art. 18.

**[DECRETO Nº 7.507, DE 27 DE JUNHO DE 2011.](#)**

Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das leis citadas.

Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§ 1º **A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.**

§ 2º **Excepcionalmente, mediante justificativa circunstanciada, poderão ser realizados saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou saques para atender a despesas de pequeno vulto, adotando-se, em ambas hipóteses, mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final, devendo as informações sobre tais pagamentos constar em item específico da prestação de contas.**

§ 3º **Os saques em dinheiro para pagamento de despesas de pequeno vulto ficam limitados ao montante total de dez por cento do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a cada exercício financeiro.**

§ 4º **O valor unitário de cada pagamento feito com o montante total sacado, na forma do § 3º, não poderá ultrapassar o limite de um por cento do valor estabelecido na alínea "a" do inciso**



**II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.**

§ 5º Ato do Ministro de Estado responsável pelas respectivas transferências estabelecerá as condições e circunstâncias em que se admitirá a excepcionalidade prevista no § 2º, observado o disposto nos §§ 3º e 4º.

Este último Decreto disciplina as seguintes verbas públicas:

Art. 1º Este Decreto disciplina a movimentação financeira dos recursos transferidos por órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das seguintes Leis:

I - [Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#);

II - [Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990](#);

III - [Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004](#);

IV - [Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007](#);

V - [Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008](#); e

VI - [Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009](#).

Esta preocupação em se registrar o caminho percorrido pelo dinheiro é muito bem tratada na doutrina por Marcelo Batlouni Mendroni<sup>5</sup>. Vejamos:

O sistema financeiro global mudou muito nos últimos anos, aumentando consideravelmente a circulação de dinheiro. (...) **Estima-se que o volume diário de dinheiro circulando pelo globo terrestre chegou a U\$\$ 1,88 trilhão em 2004.**(...)

Note-se que as técnicas de lavagem de dinheiro costumam ser precedidas de falsificações documentais, materiais e/ou ideológicas.

Sem ter a pretensão de esgotar todas as técnicas utilizadas para lavagem de dinheiro, até porque isso seria impossível, **os itens abaixo são apenas exemplificativos.**

(...)

#### **10.7 TRANSFERÊNCIA DE FUNDOS**

**É umas das formas mais rápidas para se proceder à ocultação ou dissimulação de dinheiro obtido ilicitamente.**

**A ocultação ocorre naturalmente com a simples transferência de valores entre contas e aplicações financeiras.** O dinheiro pode viajar, travessando divisas municipais, estaduais e naturalmente internacionais. **Mas, se de um lado, as transferências de valores são facilmente realizadas, seja por Internet, seja por ordem de créditos e outros tantos serviços bancários (Swift e Swap, por exemplo), ou outros quaisquer que surgem a cada dia na evolução mundial tecnológica, toda e qualquer transferência enseja a efetivação dos respectivos registros, e com as legislações atuais, os bancos e as instituições financeiras se veem obrigados não só a comunicar toda e qualquer operação suspeita, assim reconhecidas como aquelas incomuns, mas também a conhecer os seus clientes,** o seu potencial financeiro-econômico, estar atendo às circunstâncias para viabilizar a sua própria observação a respeito dessas operações suspeitas – como, por exemplo, ingresso e remessas de altos valores em curto espaço de tempo. **O problema é que, quanto mais pessoas realizam transferências de fundos via sistemas da rede, tanto mais saturado ele se torna e conseqüentemente tanto mais difíceis a seleção e indicação das operações suspeitas.**

Assim, mesmo diante da exiguidade de tempo, antes de apreciar a tutela antecipada faz-se necessária a requisição de informações aos órgãos de controle.

Ou seja, a Justiça Eleitoral pode e deve agir, até mesmo de ofício, para tutelar a normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico. Vejamos.

#### **2.1 Da possibilidade da Justiça Eleitoral iniciar até mesmo de ofício o procedimento para tutelar a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico (art. 14, § 9º da CF)**

No caso dos autos, o magistrado ampliou a pesquisa de dados financeiros para os outros Municípios da Zona Eleitoral. Em verdade, este procedimento poderia ter nascido inclusive de ofício, já que tem por fim tutelar a normalidade e legitimidade das eleições especialmente contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função pública.

Tal como preconiza a lei, a jurisprudência e a doutrina, diversos dispositivos concedem o poder para o juiz eleitoral agir de ofício, inclusive na hipótese dos autos, desde que não inicie procedimento para instituir multa. À



guisa de exemplo, vejamos:

Código Eleitoral:

Art. 35. Compete aos juizes:

**IV - fazer as diligências que julgar necessárias a ordem e presteza do serviço eleitoral;**

**V – tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas verbalmente ou por escrito, reduzindo-as a termo, e determinando as providências que cada caso exigir;**

Art. 249. O direito de propaganda **não importa restrição ao poder de polícia quando este deva ser exercido em benefício da ordem pública.**

[...]

CAPÍTULO III

DO PROCESSO DAS INFRAÇÕES

Art. 355. As infrações penais definidas neste Código são de ação pública.

**Art. 356. Todo cidadão que tiver conhecimento de infração penal deste Código deverá comunicá-la ao juiz eleitoral da zona onde a mesma se verificou.**

Verbete de [Súmula-TSE nº 18](#):

**Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97.**

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 18, DE 16 DE AGOSTO DE 2016.

Art. 1º Determinar **ao Juiz Eleitoral o exame, com prioridade, dos indícios de irregularidades informados ao Tribunal Superior Eleitoral por órgãos públicos de fiscalização.**

Parágrafo único. Verificada a sua incompetência, o Juiz Eleitoral determinará a remessa dos indícios ao Juízo competente.

Art. 2º **Após analisar a materialidade e a relevância dos indícios, o Juiz Eleitoral poderá requisitar informações a candidatos, partidos políticos, doadores, fornecedores e a terceiros para a apuração dos fatos, além de determinar outras diligências que julgar necessárias.** ([Lei 9.504/97, art. 30, § 4º](#), e [Resolução TSE 23.463/2015, art. 80](#))

§ 1º O Juiz Eleitoral poderá, em decisão fundamentada, determinar a quebra dos sigilos fiscal e bancário de candidato, partido político, doador ou fornecedor de campanha. ([Lei Complementar 105/2001, art. 1º, § 4º](#), e [Resolução TSE 23.463/2015, art. 64, § 5º](#))

§ 2º As diligências previstas no *caput* devem ser promovidas pelo Juiz Eleitoral em até cinco dias, contados da data do conhecimento do indício da irregularidade.

§ 3º **Constará da notificação para a prestação das informações o prazo de 72 horas, com a advertência de que o seu descumprimento poderá configurar crime de desobediência.** ([art. 347 do Código Eleitoral](#))

**Resolução nº 23.609/2019 do Tribunal Superior Eleitoral:**

Art. 50. O pedido de registro do candidato, a impugnação, a notícia de inelegibilidade e as questões relativas à homonímia devem ser julgados em uma só decisão.

Parágrafo único. **Ainda que não tenha havido impugnação**, o pedido de registro deve ser indeferido quando constatado pelo juiz ou relator a existência de impedimento à candidatura, desde que assegurada a oportunidade de manifestação prévia, nos termos do art. 36.



Assim, as normas que visam tutelar 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, nos termos do art. 14, § 9º da Constituição da República, revolvem matérias de ordem pública. Desta forma, tratam de fatos cognoscíveis até mesmo de ofício pelo juiz, como preconiza a lei, a doutrina e a jurisprudência (Art. 262 do Código Eleitoral, ao prever o Recurso contra Expedição de Diploma com base nestas matérias; Direito Eleitoral, José Jairo Gomes, 12ª Edição, São Paulo: Atlas, 2016, p.193).

Desta forma, nada justificaria impedir o juiz ampliar a providencia ora requerida para os outros Municípios desta Zona Eleitoral, já que outros legitimados não o fizeram até às vésperas das Eleições. Em verdade, o assunto dos autos trata de uma das principais, senão a maior, das chagas no nosso processo eleitoral, como demonstrar-se-á abaixo.

Conclusão idêntica se chega ao se analisar as normas que tratam da prestação de contas e abuso do poder econômico, que também autorizam a iniciativa do juiz de ofício no caso dos autos. Vejamos:

Lei Complementar nº 64/90:

Art. 26-B. **O Ministério Público e a Justiça Eleitoral darão prioridade, sobre quaisquer outros, aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade até que sejam julgados**, ressalvados os de habeas corpus e mandado de segurança. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010\)](#)

(...)

**§ 2º Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas, o Banco Central do Brasil e o Conselho de Controle de Atividade Financeira auxiliarão a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre as suas atribuições regulares. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010\)](#)**

## RESOLUÇÃO Nº 23.607, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2019.

Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.

Art. 69. **Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral pode requisitar diretamente ou por delegação informações adicionais, bem como determinar diligências específicas** para a complementação dos dados ou para o saneamento das falhas, com a perfeita identificação dos documentos ou elementos que devem ser apresentados [\(Lei nº 9.504/1997, art. 30, § 4º\)](#).

(...)

§ 5º **Somente a autoridade judicial pode, em decisão fundamentada, de ofício ou por provocação do órgão técnico, do Ministério Público ou do impugnante, determinar a quebra dos sigilos fiscal e bancário do candidato, dos partidos políticos, dos doadores ou dos fornecedores da campanha.**

**As notícias sobre financiamento ilícito de campanha, somadas às informações recebidas acerca da matéria por este Juízo Eleitoral, obriga a Justiça Eleitoral a agir antes que o problema se instale por completo (com a eleição do agente que capto recuso ilegalmente). Do contrário, o Judiciário funcionaria apenas como figurante diante das pretensas ilegalidades cometidas pelos protagonistas do processo eleitoral e noticiadas aos quatro ventos, num processo, apontado por parte da doutrina, como uma verdadeira farsa (Marlón Reis no Livro Nobre Deputado abaixo citado).**

### 2.2 Ponderações doutrinárias sobre abuso de poder econômico e/ou poder político e financiamento de



## campanha

Antes de analisar os dados concretos do caso dos autos, colaciona-se excertos doutrinários que se adéquam à hipótese em análise, tudo com o fim de para melhor ilustrar a importância do tema. Vejamos inicialmente as palavras do jurista Marlon Reis<sup>6</sup>:

**A política é movida a dinheiro e poder. Dinheiro compra poder, e poder é uma ferramenta poderosa para se obter dinheiro. É disso que se trata as eleições: o poder arrecada o dinheiro que vai alçar os candidatos ao poder. Saiba que você não faz diferença alguma quando aperta o botão verde da urna eletrônica para apoiar aquele candidato oposicionista que, quem sabe, possa virar o jogo. No Brasil não importa o Estado a única coisa que vira o jogo é uma avalanche de dinheiro. O jogo é comprado, vence quem paga mais. Sempre foi assim e sempre será, pois os novatos que ingressam com ilusões de mudança são cooptados ou cuspidos pelo sistema.**

**Meu objetivo aqui é revelar como o poder transforma dinheiro em poder. É um sistema de engenhosidade formidável, complexo e encantador. Para explica-lo, dividi meu relato em duas partes: a primeira é dedicada a esmiuçar os mecanismos de que os partidos dispõem para financiar suas campanhas eleitorais; a segunda mostra como o dinheiro é convertido em votos de forma quase infalível.**

**Você conhecerá a seguir as fontes que abastecem as campanhas eleitorais. Elas são muitas, porém vou me ater às mais importantes: as emendas parlamentares, os convênios celebrados entre os governos e as licitações fraudulentas.** Há ainda um quarto meio de arrecadação, pouco falado e muito frequente nos rincões do país: a agiotagem. No meio político, acredite, ela consegue ser ainda mais cruel e inclemente.

[...]

## **Agora vamos falar sobre o que nunca é declarado. O dinheiro invisível.**

Na dinâmica de uma campanha eleitoral, **as doações ilegais são mais importantes do que aquelas que respeitam todos os conformes. Elas passam ao largo de qualquer contabilidade oficial, o que é facilitado pela impossibilidade total de uma fiscalização eficaz sobre as contas de campanha.**

**Há muitas formas de fazer o dinheiro fluir por fora da oficialidade.** O modo mais grosseiro é dar dinheiro em espécie para o candidato gastar como quiser. E isso que recebeu o apelido de "receitas não contabilizadas de campanha", **mas que qualquer um poderia perfeitamente chamar de suborno ou corrupção.**

**Eu, particularmente, prefiro não correr o risco de ser pego com maços de cédulas na valise, no sapato ou na cueca. É humilhante demais.**

**A maneira mais sofisticada de tornar o dinheiro invisível é o tal caixa três. Assim são abastecidas muitas campanhas eleitorais.**

O caixa dois acontece quando alguém transfere o dinheiro para o deputado sem contabilização. Esse é o padrão na política, todo mundo faz. **O caixa três é mais engenhoso. Nele, o dinheiro sequer passa pela conta do candidato ou de alguém ligado a ele.**

**O caixa três é um serviço prestado sem pagamento, como se fosse uma cortesia.** Digamos que o candidato precisará gastar muito com santinhos e outros materiais de propaganda quem já trabalhou com política sabe que as gráficas são um elo crucial da cadeia. Toda empresa de grande porte tem um orçamento considerável para imprimir folhetos publicitários ou comunicados internos. Não custa muito incumbir a mesma gráfica de rodar o material de propaganda do deputado.

Esse material é encomendado pela empresa e pago por ela, mas vai para a rua como material de campanha do candidato. **Percebe como o político recebe uma doação de campanha sem que tenha ocorrido nenhuma movimentação financeira que o envolva?**



O caixa três é muito conveniente em determinadas situações. Vou contar o que aconteceu comigo em ...

### **Quando a Justiça Eleitoral vai desconfiar que possa existir algo suspeito nisso? Nunca!**

**Insondável, o caixa três é também gigantesco. Não sei de um candidato que não recorra a essa ferramenta, nem de empresas que não prefiram doar em espécie a justificar operações financeiras.** Além de nos poupar de malabarismos contábeis, deixa o dinheiro vivo disponível para aquilo que realmente define as eleições: a contratação dos chefes políticos. Mas disso eu vou falar mais adiante.

O caixa três é limpo e seguro. Mas nem sempre é possível trabalhar com segurança no meio político. Quando todos os outros meios se esgotam e ainda falta dinheiro, o candidato apela a um esquema sujo e arriscado, operado por criminosos de verdade. Esse é o assunto do próximo capítulo.

José Jairo Gomes<sup>7</sup>; com sua pertinência habitual, leciona acerca do assunto:

10.7.3.4 Abuso do poder econômico e político (art. 1º, I, d)

**Por abuso de poder no Direito Eleitoral, compreende-se o mau uso (ou o uso de má-fé) de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a se exercer indevida e espúria influência em dada eleição. Para caracterizá-lo, fundamental é a presença de uma conduta em desconformidade com o Direito (que não se limita à lei), podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos. No mais das vezes, há a realização de ações ilícitas ou anormais, denotando mau uso de uma situação ou posição jurídicas ou mau uso de bens e recursos detidos pelo agente ou beneficiário ou a eles disponibilizados, isso sempre com o objetivo de se influir indevidamente em determinado pleito eleitoral.**

**As eleições em que ocorre abuso de poder resultam indelevelmente corrompidas, maculadas, gerando representação política mendaz, ilegítima, já que destoante da autêntica vontade popular. Por isso, ele deve ser reprimido em suas múltiplas formas, independentemente de sua origem ser econômica, política, social, cultural ou dos meios de comunicação.**

[...]

Essa regra complementar dá eficácia ao mandamento estampado no art. 14, § 9º, da Lei Maior, que determina o estabelecimento de hipóteses de inelegibilidade a fim de proteger 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.**

[...]

#### 1. AÇÃO POR CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSO PARA FINS ELEITORAIS - LE ARTIGO 30-

##### **ACaracterização da captação ou gasto ilícito de recursos**

O artigo 30-A da Lei na 9.504/97 foi introduzido no ordenamento jurídico pela Lei nº 11.300/2006, tendo sido posteriormente alterado pela Lei nº 12.034/2009. **É fruto da minirreforma eleitoral que se seguiu ao acirrado debate desencadeado nomeadamente pelo lastimável episódio que ficou conhecido como "mensalão": no qual muitos deputados federais foram acusados de "vender" seus votos para apoiar o governo no Parlamento. Como é sabido, as investigações levadas a efeito pela "CPI do Mensalão" e, posteriormente, na Ação Penal nº 470 (que tramitou no Supremo Tribunal Federal) expuseram à luz do meio-dia as misérias, os descaminhos, enfim, a triste sina da política praticada nos trópicos, notadamente no Brasil.**

[...]

**É explícito o desiderato de sancionar a conduta de captar ou gastar lícitamente recursos durante a campanha.** O objetivo central dessa regra é fazer com que as campanhas políticas se desenvolvam e sejam financiadas de forma escorreita e transparente, dentro dos parâmetros legais. **Só assim poderá haver disputa saudável entre os concorrentes.**



[...]

Por ter sido introduzido na Lei das Eleições, fica clara a proximidade do tipo em apreço com os artigos 41-A e 73 do mesmo diploma legal, que cuidam, respectivamente, de captação ilícita de sufrágio e conduta vedada. Se o artigo 41-A tem em vista a salvaguarda da liberdade individual de votar e o artigo 73, a igualdade na disputa, o artigo 30-A enfoca a higidez da campanha política.

**O bem jurídico protegido é a lisura da campanha eleitoral. Arbor ex fructu cognoscitur, pelo fruto se conhece a árvore. Se a campanha é alimentada com recursos de fontes proibidas ou obtidos de modo ilícito ou, ainda, realiza gastos não tolerados, ela mesma acaba por contaminar-se, tornando-se ilícita. De campanha ilícita jamais poderá nascer mandato legítimo, pois árvore malsã não produz senão frutos doentios.**

**Cabe ainda trazer à lume as lições do doutrinador Filipe Ferreira Lima Lins Caldas<sup>8</sup> acerca da matéria, pois a trata como poucos acerca de tema tão importante em nossa República. Vejamos:**

### **§ 3.3.1 Poder Econômico: O Voto como Mercadoria**

I. O Poder quando entendido em sua manifestação econômica refere-se, literalmente, a sua utilização em pecúnia, isto é, ao seu emprego como valor patrimonial apreciado no mercado e nas transações comerciais. Trata-se, pois, de capacidade financeira ou monetária de adquirir certo bem, usufruir de algum serviço ou influir em determinada situação. **O significado comum de poder econômico exprime, nestes termos, algo inerente a qualquer cidadão que esteja inserido numa sociedade capitalista e de consumo.**

Tendo em vista essa definição, não há dúvidas em afirmar que exercer abusivamente o poder econômico significa aplicá-lo de maneira desproporcional ao uso legal, com o intuito de desequilibrar uma relação de concorrência ou adquirir vantagem indevida em alguma situação do cotidiano social. A ausência de moderação é medida, neste caso, pelo emprego excessivo de recursos materiais visando um benefício futuro que normalmente só é satisfeito quando realizado em detrimento de outrem.

**Tal prática é usualmente observada no dia-a-dia do mercado econômico e nos arranjos da concorrência comercial, porém, quando transplantada para o processo eleitoral, representa uma das maiores ameaças à democracia representativa e, ao mesmo tempo, à estrutura principiológica de todo ordenamento jurídico-democrático. A**

**competição eleitoral que se deixa dominar pela luta entre os que detém maior poderio econômico assemelhando-se a concorrência inerente ao mercado financeiro acaba tomando a representação política um objeto venal e fazendo do voto uma mercadoria cujos principais consumidores são os pleiteantes ao poder.**

Dentro desse raciocínio, a principal característica do poder econômico quando inserido nesta situação é a capacidade de transformar a conquista do voto, que em regra deveria ser marcada pelo convencimento consciente do eleitor através do debate ideológico-partidário, **numa espécie de negociação mercantilista onde se discute a melhor maneira de materialmente influenciar o eleitorado em troca de sua preferência no momento de decisão do voto.**

**A incidência desta situação no decorrer das campanhas eleitorais se reproduz através da coadunação dos interesses privados com os interesses políticos.** De um lado, figuram as elites econômicas e as organizações financeiras que, de olho na expansão dos seus capitais,



pretendem ganhar cada vez mais espaços nas instâncias decisórias do governo. De outra banda, **surge a classe política, composta por partidos e homens públicos (políticos) ávidos ao lucro, movidos pelo constante desejo de se perpetuarem no poder.**

**Em meio a este cenário, podemos dizer que a união dessas duas linhas de interesses é o foco de onde germinam os atos abusivos fundados no poderio econômico. Isso porque, na prática, ambos os lados da referida relação (elites/organizações econômicas e partidos políticos) voem seus interesses reciprocamente satisfeitos e acabam encontrando, na fraude à lei, o "caminho mais fácil" para atingirem seus objetivos, dando origem a um ciclo vicioso que fere diretamente a igualdade de condições entre os concorrentes do processo eleitoral.**

Ao visualizar esta hipótese, tão presente no nosso cotidiano democrático, Fávila Ribeiro assevera que no lugar de ser disputada a confiança do eleitorado, creditada por precedentes realizações na vida pública, pelo vigor da autêntica liderança política e por um trabalho de persuasão por afinidades de convicções, transformam-se em negócios com contraprestações pecuniárias". Cfr. RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*, op. cit. p. 64. No mesmo sentido, Djalma Pinto afirma que a força do poder econômico faz com que o exercício do voto seja "convertido em moeda de troca" visto que acaba por subverter a finalidade que lhe é própria, aviltando a representação popular. Cfr. PINTO, Djalma. *Dure/lo .F/ei/ora/*: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal, op. cit, p. 201 .

[...]

Ressalte-se, ainda, que dentro dessa gama de exemplos se inclui o emprego excessivo de recursos destinados ao mau uso dos meios de comunicação social, **além das ardilosas práticas de arrecadação ilícita de recursos para fins de** financiamento de partidos e campanhas.

No primeiro caso, tem-se as voluptuosas quantias de dinheiro gastas com emissoras de rádio e televisão para dar maior visibilidade de propagação à determinada candidatura e, com isso, tentar condicionar o voto do eleitorado. **Noutro caso, verificam-se as obscuras fontes de financiamento irregular de campanhas que alimentam partidos e candidatos com milionárias doações fantasmas através de empresas ilegais e/ou entidades internacionais.**

1. Com base nesta configuração, importante se faz ressaltar que diferente do abuso de poder político, onde a análise de sua incidência fica restrita à relação de aliciamento dos eleitores por parte dos ocupantes de cargos eletivos ou membros da Administração Pública, **os abusos oriundos do poder econômico podem partir de variados setores da sociedade que vão desde a iniciativa privada aos mais altos cargos do governo.** Isso significa dizer que enquanto o uso abusivo do poder político só se revela através de uma relação de hierarquia funcional, o poder econômico pode ser excessivamente exercido por membros do próprio eleitorado que tenham interesse no resultado das eleições.

[...]

**Contudo, embora possamos identificar significativas diferenças entre o exercício abusivo do poder político e econômico, fazendo-nos visualiza-los como manifestações independentes entre si, isso não significa dizer que os mesmos caminhem sempre em separado. Ambas as figuras podem incidir em simultâneo, dando ensejo a uma modalidade mista de abuso de poder que é normalmente intitulada de "político-econômico".**

Neste caso, o poder econômico se mistura por entre os privilégios do poder político e revela uma ação conjunta que visa beneficiar especificamente uma das forças em disputa na competição eleitoral. Tal prática é vista, por exemplo, quando funcionários públicos em conluio com empresas financiadoras de partidos aceitam propostas de dinheiro em troca de favorecerem, por meio de ações do governo, determinado competidor eleitoral.

1. **Seja qual for a maneira em que se propagam os atos abusivos com esteio no poder econômico, seus efeitos são sempre irremediáveis e irreversíveis à competição eleitoral e aos valores fundamentais protegidos numa democracia constitucional - todos diretamente ligados à quebra da igualdade de oportunidades entre as forças políticas em disputa. Tais consequências, mais do que**



**fatores isolados, contribuem para a formação de uma democracia refém do dinheiro e reduzida aos anseios de uma minoria composta pela elite econômica das nações.**

**O primeiro sinal de demonstração dos efeitos desse fenômeno é a usurpação da representação política pelas forças econômicas da sociedade.** A constante elevação ao Poder de indivíduos que não se identificam com os anseios da maioria da população revela uma tendência a infidelidade representativa daqueles que assumem os cargos eletivos. **Forma-se, dessa maneira, uma representação sem identificação com a totalidade do eleitorado, isto é, criam-se mandatos eletivos que, apesar de possuírem natureza pública, mais parecem instrumentos de atividade privada, pois a conquista dos mesmos interligada aos detentores do poder econômico acaba comprometendo a livre atuação dos seus titulares que, por sua vez, passam a agir na defesa dos interesses dos que financeiramente garantiram o seu mandato.**

**Por outro ângulo, tal fator acaba afastando líderes políticos genuínos, pessoas bem-intencionadas e vocacionadas ao serviço público que, embora carreguem tal aptidão, não encontram estímulo suficiente para ingressar na vida pública senão através das imposições advindas do jogo de interesses entre as corporações econômicas e os altos escalões do Poder.**

Além disso, o referido problema atinge, sobretudo, o indivíduo como membro da sociedade, enfraquecendo o valioso exercício da cidadania plena. **O fluxo de práticas abusivas no processo eleitoral acaba fazendo com que o eleitor comum ceda ao domínio dos detentores do poder econômico, deixando, assim, de acreditar na política como instrumento de transformação social. Cria-se, dessa forma, uma imagem do voto como meio de satisfação de interesses pessoais em detrimento da coletividade.**

[...]

**Diante desse rol de situações, concluímos que o quadro político de um país corroído pelo poder econômico revela uma democracia fictícia, um regime político que na teoria funciona para todos e por todos, mas, na prática, demonstra uma real idade de dominação das classes financeiramente superiores que ditam as regras do sistema político e condicionam as decisões do governo.**

**Tendo isso em vista, dedicaremos o próximo capítulo a análise desta questão, concentrando a discussão nos esforços jurídicos suficientes para repor a necessária igualdade entre os competidores eleitorais quando abusivamente influenciados pelo poder econômico.**

[...]

#### § 4.2 MEDIDAS RESTRITIVAS AO PODER ECONÔMICO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

1. Conforme anteriormente ressaltado, não há o que se falar em disputa democrática se não houver liberdade suficiente para que os concorrentes a cargos eletivos tenham oportunidade de tomar visíveis, frente ao eleitorado, suas respectivas linhas de pensamento e projetos de governo. A campanha eleitoral é, dentro desta perspectiva, o terreno legalmente direcionado para a fruição, pelas forças políticas em confronto, da liberdade necessária para contribuírem positivamente na formação da opinião política do eleitor.

**No entanto, como vimos em linhas pretéritas, tão importante quanto a garantia de liberdade de atuação dos candidatos é o estabelecimento de limites para o usufruto da mesma. Isso significa dizer que o grau de liberdade de cada competidor deve ter como parâmetro o nível de igualdade frente aos demais. Por esta razão, OSCAR SÁNCHEZ Munoz destaca que apesar da necessidade de conferir aos competidores eleitorais máxima liberdade para receberem o apoio dos eleitores, esta não pode ser absoluta, devendo o ordenamento jurídico dispor de limitações que garantam adequadamente a igualdade de oportunidades entre os concorrentes.**



A ausência de limites à conduta individual do candidato é, nesses moldes, o principal incentivo à prática abusiva uma vez que o competidor se vê livre para utilizar-se de quaisquer posições de vantagem com vistas a autopromover-se e, portanto, garantir o apoio do eleitorado. Se assim for, o jogo democrático fica consideravelmente vulnerável a manipulações de toda sorte. Por isso, não há equívoco ao dizermos que conferir liberdade irrestrita aos competidores no decorrer das campanhas eleitorais é, ao mesmo tempo, dar-lhes carta-branca para aproveitarem abusivamente de posições de superioridade fática, atingindo, assim, o valioso equilíbrio do pleito.

Com base nisso, o princípio da igualdade de oportunidades revela sua dimensão negativa, projetando-se como fundamento jurídico para instituição de medidas restritivas à atuação dos candidatos, cujo fim é impedir a ascensão ilegítima de alguns em detrimento de outros.

Tanto na Europa quanto na América, são crescentes as intervenções legislativas através de medidas que visam garantir a proteção da igualdade entre os candidatos no decorrer das campanhas. Miguel Galvão Tules aponta que tem se revelado, desde o término da Segunda Guerra Mundial, uma espécie de "tendência a regulamentação sistêmica das campanhas eleitorais" através de diplomas normativos próprios ou por leis de conteúdo estritamente eleitoral. Cfr. TELLES, Miguel Galvão. *O Regime Jurídico das Campanhas Eleitorais* p. 34. No mesmo sentido, Jorge Miranda explica que o contínuo crescimento das referidas intervenções se dá por estar cada vez mais ameaçada a igualdade entre as candidaturas em domínios tão sensíveis como os meios de campanha e o seu financiamento. Cfr. MIRANDO, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 'Toma VII Op. cit. . p. 214.

**II. No que diz respeito as situações de desequilíbrio fático provocadas especificamente pela utilização excessiva ou indevida do poder econômico, é certo que o alvo principal das normas limitativas à liberdade dos candidatos recairá sobre o uso do dinheiro e o manejo das fontes de financiamento de campanhas. Isso significa dizer que, neste campo, a ação**

**do princípio da igualdade de oportunidades se profeta na tentativa de evitar que os competidores com mais recursos econômicos (ou apadrinhados pelas elites econômicas) utilizem-se abusivamente de sua superioridade financeira para garantir vantagem na conquista de votos.**

Nessa linha, importante se faz reiterar que tais medidas não têm o objetivo de anulação total da influência financeira no decorrer das campanhas eleitorais. Como dito, o intuito é impedir que o emprego do dinheiro seja intenso ao ponto de interferir nas escolhas feitas pelos eleitores. O ato abusivo, neste caso, não se dá necessariamente quando se estar diante de um desrespeito às normas que autorizam as movimentações de recursos nas campanhas eleitorais, ele pode ser revelado através de comportamentos que apresentem potencialidade suficiente para desequilibrar a luta ideológica entre os concorrentes. Por esta razão, a atribuição de limites através de normas voltadas diretamente à regulação das entradas e saídas do dinheiro no decorrer das campanhas mostra-se cada vez mais necessária na atualidade.

[...]

1. Ao lado das medidas que visam atribuir tetos limitativos de financiamento eleitoral, figuram também as vedações normativas a contribuições econômicas oriundas de determinadas pessoas físicas ou jurídicas. São as chamadas fontes proibidas, cuja finalidade é blindar o processo eleitoral da participação financeira de certos indivíduos ou entidades que, por algum motivo em específico, representem riscos a lisura econômica do pleito.

**A aplicação das mesmas revela o nítido intuito de atingir diretamente os potenciais focos de influência abusiva com vista a assegurar o equilíbrio entre os candidatos na disputa.** O legislador, neste ponto, tem a oportunidade de atribuir critérios gerais ou específicos de vedação a doações provenientes, por exemplo, de empresas privadas e pessoas físicas, além de poder impedir interferências econômicas do dinheiro estrangeiro através da previsão de proibição de contribuições Internacionais.

Tal medida tem significativo alcance no combate ao abuso porque se faz presente nas origens das arrecadações privadas, ou seja, o princípio da igualdade de oportunidades, nesses moldes, adianta sua projeção às fontes de financiamento das campanhas. Sem dúvidas, não há nada mais eficaz para inibição de determinadas práticas quando combatidas já a partir de suas fontes



de incidência.

[...]

1. **Somente ao esmiuçarmos, uma a uma, as principais medidas jurídicas direcionadas ao controle da liberdade de atuação dos competidores, é que passamos a ter a verdadeira noção do quão vasto é o alcance do poder econômico no processo eleitoral.** Os domínios atingidos pelo mesmo abrangem todas as fases da competição, exigindo, assim, um esforço jurídico tão amplo quanto suas dimensões. Por isso, das limitações temporais às diversas restrições a movimentações financeiras de campanha (gastos e contribuições), o exame desse esboço normativo nos faz parecer que, pelo menos na teoria, a influência do dinheiro privado pode ser facilmente contida em prol da indispensável igualdade do pleito.

**Contudo, tal aparência não condiz com o que se vê na prática. Além da constatação de sucessivos casos de influência abusiva do poderio financeiro na condução de eleições, crescem, tanto na Europa quanto na América, debates sobre novos mecanismos jurídicos de contenção dos efeitos da força econômica no jogo democrático.** Conforme observado por Jorre Miranda<sup>28</sup> não se trata apenas de uma tentativa de garantia da igualdade e, com a igualdade, a imparcialidade de entidades públicas, cuida-se, **também, de preservar a independência do poder público frente ao poder econômico, não deixando que o resultado da eleição seja determinado pela preferência deste a uma ou outra candidatura.**

**Por esse motivo, o Direito Eleitoral tem sido impulsionado a buscar soluções que transcendem a função negativa ou limitadora das normas, e pousam na ação positiva do poder público. Assim, o desafio de reposição da igualdade perante o uso abusivo do poder econômico excede os contornos comuns de limitação normativa, nos exigindo identificar o papel do Estado como promotor de medidas prestacionais que visem compensar desigualdades fáticas entre os candidatos.**

[...]

#### § 4.3 O ESTADO E A SALVAGUARDA DA IGUALDADE ELEITORAL

I. Até o presente momento, constatamos não só a importância, mas principalmente a necessidade de **serem juridicamente articuladas medidas restritivas à atuação dos candidatos nas campanhas eleitorais. Ao mesmo tempo, conforme demonstramos ao longo do trabalho, a realidade dos atuais regimes democráticos mostra que a função limitadora das mesmas não tem alcançado satisfatoriamente a frenagem do poder econômico como agente nocivo à igualdade eleitoral.**

**Acreditamos, sobretudo, que a insuficiência funcional das referidas medidas não se deve a possíveis imperfeições normativas ou a pontuais deficiências de acolhimento, justificasse, especialmente, pelo meteórico desenvolvimento da capacidade de interferência da força financeira no processo eleitoral. A onerosa realidade das campanhas políticas, além de fragilizar o alcance de muitas das medidas limitadoras, abre um imenso terreno de incentivo às fontes irregulares de custeamento partidário.**

Tal constatação nos revela que o financiamento privado de campanhas, caso adotado em sua plenitude, pode até ser regulado por uma estrutura normativa perfeita do ponto de vista teórico, **mas dificilmente consegue manter-se intacto às influências daqueles que detém o poder econômico.** Isso significa dizer que as medidas restritivas à liberdade de atuação dos candidatos, apesar de serem elementos essenciais para tentativa de reposição da igualdade na competição eleitoral, não são suficientes para impedir que alguns candidatos saquem vantagens abusivas de ordem econômica frente aos demais.

Diante disso, poderíamos concluir antecipadamente que o financiamento público de campanhas restaria como alternativa única dente a força do poderio econômico, porém, tal modalidade, apesar de proporcionar indiscutíveis condições equitativas entre os competidores eleitorais, acaba onerando, ainda mais, a máquina estatal e formado no seio do poder público uma oligarquia partidária que tenderia a privilegiar as decisões de suas respectivas cúpulas em detrimento da vontade popular.

Ressalte-se que ambas as modalidades tiveram seus respectivos apogeus que variaram de



acordo com as concepções de Estado. No período liberal clássico, falar em custeamento público de campanhas soaria como algo deveras absurdo, pois o predomínio da ideia de abstenção estatal tornava inimagináveis as possibilidades de financiamento estatal de candidatos ou associações político-privadas. Já na fase de consolidação do Estado Social, impensáveis passaram a ser as investidas do dinheiro privado na vida pública, o que acabou por reforçar as reivindicações pela intervenção do Estado no custeio das campanhas.

No entanto, convenhamos que essa velha discussão jurídico-política que pretende decidir mas nunca consegue definir qual a melhor modalidade de financiamento de campanhas, resta fadada a uma eterna imprecisão sempre que defrontada com a realidade de domínio corrosivo do dinheiro no jogo democrático. **Isso porque, como se vê, no quadro atual, o poder econômico, seja qual for a forma de financiamento, termina sempre figurando como fator complicador da lisura do processo eleitoral.**

Por esta razão, a efetivação do princípio da igualdade de oportunidades independe do predomínio de uma ou outra modalidade de financiamento de campanhas ou partidos. As exigências contemporâneas, indiscutivelmente, tomam a política refém do poder econômico, impondo que a disputa democrática pelo poder caminhe para uma solução que alce o estabelecimento de normas limitadoras da atuação dos candidatos com a ação prestacional do Estado no financiamento de campanhas.

[...]

III. Diante desta configuração e por tudo que até agora foi exposto, **observamos que o contexto político anual acaba exigindo do Estado um duplo papel na salvaguarda da igualdade eleitoral e, principalmente, do regime democrático.** Ao mesmo tempo em que necessita se abster de quaisquer interferências na formação político-ideológica do eleitor, **precisa também atuar como emissor de prestações positivas cujo fim seja afastar desse momento a incidência de abusos oriundos do poder econômico.**

Tal realidade também reforça, ainda mais, o entendimento de que, no âmbito do procedimento eletivo, **o ato abusivo não pode ser identificado apenas como uma ação que transcende os limites adstritos na norma, mas, sobretudo, como um ato ilícito deflagrado sempre que algum candidato ao exercer seu direito afete a igualdade de todos no pleito, atingindo, assim, a imperiosa correlação que deve existir entre a vontade popular e o resultado das urnas.**

No fim das contas, há de se concluir que a prática abusiva de caráter econômico debruçada sobre o processo eleitoral representa, para o Direito e seus respectivos operadores, **um exemplo vivo de que a literalidade das normas, por si só, não possui eficácia suficiente para afastar vícios capazes de macular valores essenciais do regime democrático.**

**Por esse raciocínio, a ação prestacional do Estado passa a figurar como único caminho para diluir a potencialidade do abuso e, com isso, evitar a venalização do processo eleitoral. O ordenamento jurídico-eleitoral, frente a essa realidade, deve ter a flexibilidade necessária para recepcionar as investidas compensatórias do Estado em prol da indispensável igualdade de oportunidades entre as forças políticas em disputa.**

[...] CONCLUSÕES

1. Ao percorrermos as bases estruturais da democracia representativa, constatamos que o princípio da igualdade eleitoral tomou dimensões que vão além da figura do eleitor e da mera sistemática das eleições. **Num cenário marcado pelas sociedades de massa, onde o fluxo de informações é rapidamente gerado por meios de comunicação com influência globalizada, os competidores eleitorais (partidos ou candidatos) são induzidos a disporem de fortunas de dinheiro para, pelo menos, concorrerem às eleições, transformando a competição eleitoral num legítimo mercado de transações comerciais.**

**Nesse sentido, as situações de desigualdade estimuladas pela deficiência na distribuição dos recursos econômicos entre os concorrentes fazem com que as atenções do Direito Eleitoral se voltem para o modo de atuação dos candidatos e a possibilidade de os mesmos intervirem economicamente na decisão dos eleitores.**

**Por esta razão, verificamos que as regulações das campanhas eleitorais têm sido constantemente**



**sujeitas a moldarem-se à realidade contemporânea que, por seu turno, exige maior rigidez na organização e fiscalização dos fitos de campanha para garantir a igualdade necessária a livre concorrência.**

Com efeito, a criação de um ambiente que propicie eleições igualitárias vai além da garantia individual do direito de sufrágio aos eleitores, dando ênfase a igualdade de oportunidades entre os concorrentes no decorrer das campanhas. A vulnerabilidade da democracia às influências externas acaba pondo em risco o essencial equilíbrio entre os candidatos, fazendo com que as eleições sejam constantemente marcadas por privilégios que dão margem a desigualdades entre os mesmos.

**1. Ao compreendermos o quão nefastos são os efeitos do uso abusivo do poder econômico é que temos a noção da importância de sua contenção quando comparado às demais manifestações de poder no atual modelo de democracia. Isso porque não há apenas uma ofensa aos procedimentos práticos e formais de determinada disputa eleitoral, há, acima de tudo, o desencadeamento de profundas consequências à vida social de qualquer nação que se considere democrática.**

Por este motivo, é que destacamos a projeção do princípio da igualdade de oportunidades como elemento essencial de ação do Direito Eleitoral na contemporaneidade. **A vulnerabilidade da democracia às influências externas põe em risco o essencial equilíbrio entre os candidatos, fazendo com que as eleições sejam constantemente marcadas por privilégios que dão margem a desigualdades entre os mesmos. Neste cenário, a interferência do poder econômico surge como uma das maiores ameaças à igualdade do pleito, exigindo a organização de uma estrutura jurídica capaz de conter a ação corrosiva do dinheiro sobre o jogo democrático.**

III. Ao partirmos para análise da reposição da igualdade perante o poder econômico, constatamos, de início, que as insuficiências funcionais das inelegibilidades e das medidas restritivas à atuação dos candidatos não se devem a possíveis imperfeições normativas ou a pontuais deficiências de acolhimento por parte do legislador, justificam-se, sobretudo, pela onerosa realidade das campanhas políticas que se revela, cada vez mais, fragilizada pelo meteórico desenvolvimento da capacidade de interferência do poder econômico no processo eleitoral.

Por esta e outras razões, observamos que a efetivação do princípio da igualdade de oportunidades foge aos limites literais das normas ou da adoção exclusiva de alguma das modalidades de financiamento de campanha e caminha para uma solução que alia o estabelecimento de normas limitadoras da atuação dos candidatos com a ação prestacional do Estado no financiamento de campanhas.

[...]

Nesse contexto, concluímos que o Estado acaba assumindo um duplo papel na salvaguarda da igualdade eleitoral e, principalmente, do regime democrático, **pois ao mesmo tempo em que necessita se abster de quaisquer interferências na formação político-ideológica do eleitor, precisa também atuar como emissor de prestações positivas cujo fim seja afastar desse momento a incidência de abusos oriundos do poder econômico.**<sup>4</sup>

**Certamente, a Justiça Eleitoral não pode desprezar o que se realmente faz nas campanhas eleitorais, e se ater ao que deveria ser feito no que concerne ao financiamento de campanha.**

**Aqui também se aplica com exatidão a frase do Ministro Luiz Fux, a qual se notabilizou ao defender que cabe ao Judiciário enxergar a realidade dos fatos: “Não se pode julgar sem atentar para a realidade política que se vive hoje. Somos uma Corte. Avestruz é quem enfia a cabeça no chão”, “É impossível uma Corte descobrir fatos e não levar em consideração. A jurisdição não pode viver apartada da realidade fática e no nosso caso da realidade política.”**<sup>9</sup>

**2.3 Dos elementos concretos dos autos que demonstram a necessidade de uma tutela de urgência para proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico/político (art. 14, § 9º da CF)**



**À luz das ponderações já feitas, as informações remetidas pelos órgãos de controle a este Juízo dão conta de movimentações suspeitas nas contas de todos os Municípios que compõe esta Zona Eleitoral.**

**Vejamos.**

Através do OFÍCIO Nº 20417/2020/GAB-MA/MARANHÃO/CGU, a Controladoria Geral da União informou que:

1. Reporto-me ao ofício em epígrafe, de 11/11/2020, por meio do qual foi solicitado informar se houve movimentações financeiras suspeitas ou irregulares em algumas das contas públicas dos municípios de Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues e Lagoa Grande do Maranhão, referentes ao período de janeiro de 2019 até a presente data.

2. Sobre o assunto, **a análise preliminar da aplicação de recursos federais no âmbito do programa CUSTEIO SUS, no período janeiro a agosto de 2020**, contratos e demais informações corporativas relacionadas à execução dessas despesas aponta para indícios de irregularidades na execução dos recursos, conforme detalhes que seguem, por município:

#### 2.1. LAGO DA PEDRA

2.1.1. O município de **Lago da Pedra** recebeu no período de janeiro a agosto de 2020 o montante de **R\$ 18.675.989,00** na conta de CUSTEIO SUS (**AG: 1087- 1; CONTA: 39968-X; Banco do Brasil**), conforme detalhamento da tabela abaixo.

2.1.2. Identificou-se que nesse período houve a publicação no SACOP – TCE/MA de pelo menos seis contrato, junto a quatro empresas, no montante de **R\$ 1.611.063,50**. Por outro lado, conforme consta da movimentação financeira da conta bancária em referência, nesse período houve pagamento a pelo menos 29 (vinte e nove) empresas, no montante de **R\$ 7.546.643,89**. Conforme consta em bancos de dados corporativos, verificou-se que pelo menos 18 (dezoito) dessas empresas, que teriam recebido no período **R\$ 6.250.751,26 (RPG)** são empresas que se enquadram em pelo menos uma das seguintes situações (vide detalhes no **ANEXO I**).

- a) empresa constituída em nome de sócio com indício de ser pessoa de baixa renda, isto é, possui/possuiu cadastro no CADUNICO ou recebeu auxílio emergência;
- b) empresa que não possui registro de empregado (ano base RAIS2018);
- c) empresa constituída em nome de pessoa com histórico de candidatura a cargo político eleitoral.

2.1.3. Há ainda pelo menos uma empresa com indício de ter efetuado vendas ao município com montante de **R\$ 423.055,89** correspondendo a valor acima do preço médio.

#### 2.2. LAGO DO JUNCO

2.2.1. O município de **Lago do Junco** recebeu no período de janeiro a agosto de 2020 o montante de **R\$ 5.204.073,00** na conta de CUSTEIO SUS (**AG: 1087-1; CONTA: 39969-8; Banco do Brasil**), conforme detalhamento da tabela abaixo.

2.2.2. Identificou-se que nesse período houve a publicação no SACOP – TCE/MA de pelo menos dois contratos junto a duas empresas, no montante de **R\$ 201.350,00**. Por outro lado, conforme consta da movimentação financeira da conta bancária em referência, nesse período houve pagamento a pelo menos 26 (vinte e seis) empresas, no montante de **R\$ 3.017.154,13 (RPG)**. Conforme consta em bancos de dados corporativos, verificou-se que pelo menos 18 (dezoito) dessas empresas que teriam recebido no período **R\$ 1.930.596,50** são empresas que se enquadram em pelo menos uma das seguintes situações: (vide detalhes no **ANEXO I**).

- a) empresa constituída em nome de sócio com indício de ser pessoa de baixa renda, isto é, possui/possuiu cadastro no CADUNICO ou recebeu auxílio emergência;



- b) empresa que não possui registro de empregado (ano base RAIS2018);
- c) empresa constituída em nome de pessoa com histórico de candidatura a cargo político eleitoral.

### 2.3. LAGO DOS RODRIGUES

2.3.1. O município de **Lago dos Rodrigues** recebeu no período de janeiro a agosto de 2020 o montante de **R\$ 4.921.287,00** na conta de CUSTEIO SUS (**AG: 1087-1; CONTA: 39970-1; Banco do Brasil**), conforme detalhamento da tabela abaixo.

2.3.2. Identificou-se que nesse período houve a publicação no SACOP – TCE/MA de pelo menos 21 (vinte e um) contratos, junto a doze empresas, no montante de **R\$ 2.734.023,98**. Por outro lado, conforme consta da movimentação financeira da conta bancária em referência, nesse período houve pagamento a pelo menos 29 (vinte e nove) empresas no montante de **R\$ 2.747.718,63**. Conforme consta em bancos de dados corporativos, verificou-se que pelo menos 23 (vinte e três) dessas empresas, que teriam recebido no período **R\$ 2.518.145,69**, são empresas que se enquadram em pelo menos uma das seguintes situações: (vide detalhes no **ANEXO I**).

- a) empresa constituída em nome de sócio com indício de ser pessoa de baixa renda, isto é, possui/possuiu cadastro no CADUNICO ou recebeu auxílio emergência;
- b) empresa que não possui registro de empregado (ano base RAIS2018);
- c) empresa constituída em nome de pessoa com histórico de candidatura a cargo político eleitoral.

2.3.3. Há ainda pelo menos uma empresa com indício de ter efetuado vendas ao município com montante de **R\$ 64.072,62** correspondendo a valor acima do preço médio.

### 2.4. LAGOA GRANDE DO MARANHÃO

2.4.1. O município de **Lagoa Grande do Maranhão** recebeu no período de janeiro a agosto de 2020 o montante de **R\$ 3.114.877,00** na conta de CUSTEIO SUS (**AG: 1087-1; CONTA: 39971-X; Banco do Brasil**), conforme detalhamento da tabela abaixo.

2.4.2. Identificou-se que nesse período houve a publicação no SACOP – TCE/MA de pelo menos dois contratos, junto a duas empresas no montante de **R\$ 39.146,25**. Por outro lado, conforme consta da movimentação financeira da conta bancária em referência, nesse período houve pagamento a pelo menos 13 (treze) empresas, no montante de **R\$ 2.747.718,63 (RPG)**. Conforme consta em bancos de dados corporativos, verificou-se que pelo menos 13 (treze) dessas empresas que, teriam recebido no período **R\$ 764.935,90 (RPG)** são empresas que se enquadram em pelo menos uma das seguintes situações: (vide detalhes no **ANEXO I**).

- a) empresa constituída em nome de sócio com indício de ser pessoa de baixa renda, isto é, possui/possuiu cadastro no CADUNICO ou recebeu auxílio emergência;
- b) empresa que não possui registro de empregado (ano base RAIS2018);
- c) empresa constituída em nome de pessoa com histórico de candidatura a cargo político eleitoral.

3. Ainda que tais recursos necessitem ser auditados de forma detalhadas, **as ocorrências aqui detalhadas apontam para possíveis irregularidades na aplicação de recursos da saúde. É dizer, operações com a utilização de empresas constituídas em nome de pessoas de baixa renda, muitas vezes, são realizadas para ocultar operações irregulares e dificultar o rastreamento dos recursos. A inexistência de empregados registrados se apresenta como indício de se tratarem de empresas fantasmas que, de fato, não possuem operação. E a existência de pagamentos a empresas cujos sócios/titulares possuem histórico de candidatura, se apresentado como indício do possível direcionamento de valores para campanhas públicas. As aquisições com valores acima da média, por sua vez, apresentam indícios de possível desvio de recursos públicos.**

Anexos: I - ANEXO I - EMPRESAS POR MUNIC COM INDICIOS IRREGULARIDADES



## II - Extratos bancários.

Por outro lado, o Relatório de Inteligência Financeira n.55565.200.3483.5367 informa o seguinte:

1. O presente relatório restringe-se a informações sobre operações financeiras comunicadas pelos setores obrigados, **nos termos do artigo 11 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**, relacionadas as pessoas arroladas no Processo nº 0600471-53.2020.6.10.0074, em trâmite no Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. As pessoas jurídicas relacionada a seguir foram analisadas neste RIF:

CNPJ Nome

14.985.944/0001-70 Fundo Municipal de Assistência Social de Lago da Pedra  
15.618.877/0001-18 Fundo Municipal de Assistência Social de Lago do Junco  
17.655.449/0001-90 Fundo Municipal de Assistência Social de Lago dos Rodrigues  
15.243.290/0001-71 Fundo Municipal de Assistência Social de Lagoa Grande  
97.550.981/0001-82 Fundo Municipal de Saude de Lago da Pedra - Maranhão  
12.127.037/0001-64 Fundo Municipal de Saúde de Lago do Junco  
11.423.168/0001-26 Fundo Municipal de Saúde de Lago dos Rodrigues  
12.263.201/0001-60 Fundo Municipal de Saúde de Lagoa Grande  
06.460.026/0001-07 Prefeitura Municipal de Lago do Junco  
06.021.810/0001-00 Prefeitura Municipal de Lago da Pedra Maranhão  
01.612.541/0001-33 Prefeitura Municipal de Lago dos Rodrigues  
01.612.337/0001-12 Prefeitura Municipal de Lagoa Grande do Maranhão

1.1. Também são tratadas pessoas com as quais se relacionaram, direta ou indiretamente.

2. Foram identificados nas contrapartes titulares das movimentações suspeitas, dentre outros, os seguintes sinais de alerta:

movimentação financeira dos titulares (pessoas físicas ou jurídicas) incompatíveis com os faturamentos declarados/mantidos em cadastro junto ao Banco;

recebimento de créditos expressivos enviados pela administração pública, principalmente por prefeituras e fundos municipais, e, após o recebimento, parte dos recursos são enviados para diversos servidores públicos, entre os quais: inspetora e agente de compras e vendas; vereador; vigia; pregoeiro; assistente de gabinete; médico; assessor contábil;

além do envio de transferências para pessoas físicas os quais não foi possível estabelecer vínculo, além de empresas que atuam em outros segmentos (materiais de construção e postos de combustíveis), depósitos e os saques, em sua maioria, efetuados em espécie, de forma fracionada, o que sugere tentativa de burla a identificação de depositantes e operações em espécie, e a utilização de cheques, nos valores de R\$ 9.900,00, sendo retirados em espécie, o que sugere burla ao sistema financeiro;

suspeita de **possível favorecimento indevido da empresa analisada e desvio de recursos públicos;**

suspeita-se de **movimentação de recursos de terceiros** ou de atividades alheias àquela em cadastro, para fins de **songação fiscal;**

Ou seja, diante de um levantamento preliminar, feito em menos de uma semana, analisando apenas o **período janeiro a agosto de 2020, no âmbito do programa CUSTEIO SUS, a Controladoria Geral da União apontou indícios de irregularidades com o dinheiro público no montante de R\$ 11.951.557,86** (onze milhões e novecentos e cinquenta e um mil e quinhentos e cinquenta e sete reais e oitenta e seis centavos).

Em suma, há indícios de crime de Lavagem de Dinheiro **orbitando em torno de R\$ 12 milhões de reais, considerando tão somente a verba do SUS, num período de 8 meses**, em quatro municípios que somam aproximadamente 80 mil habitantes.

Entre todos os indícios apontados, não se pode esquecer, como muito bem salientado pela CGU, que a existência de pagamentos a empresas cujos titulares possuem histórico de candidatura é um indício de



eventual direcionamento de valores para campanhas públicas.

**Ademais, nos extratos das contas públicas, percebe-se diversas transferências para outras contas dos respectivos municípios, o que é vedado pelos Decretos nº 6.170/07 e 7.507/11, além de demonstrar indício de uma forma de se eximir das ações de fiscalização dos órgãos responsáveis. A título de exemplo, percebe-se que somente no dia 10 de Novembro de 2020, o Município de Lagoa Grande transferiu para outras contas o total de R\$ 539.194,19 (quinhentos e trinta e nove mil e cento e noventa e quatro reais e dezenove centavo), da conta do FEB/FUNDEB.**

**Tudo isto são indícios de que o dinheiro público pode estar sendo desviados para fins ilícitos.**

Por outro lado, não faz sentido, a inércia de todo o sistema penal e dos órgãos de controle em relação a investigação dos crimes de Lavagem de Dinheiro. A corrupção eleitoral (art. 299 do CE) em regra é cometida às escondidas e em conluio entre corrupto e corruptor. É um crime de poucos rastros.

Por outro lado, a lavagem de dinheiro deixa necessariamente o seu registro.

E na hipótese dos autos o *periculum in mora* ainda é potencializado pelo possível uso do dinheiro público com a finalidade de captação ilícita de sufrágio, prática combatida por todo o ordenamento jurídico, desde a Constituição a República (art. 14, § 9º) até as leis e atos infralegais.

A compra de voto e suas consequências nefastas são as principais chagas do atual processo democrático brasileiro.

**2.4 A necessidade da concessão da tutela de urgência**

Para a concessão da tutela de urgência faz-se necessário a demonstração da probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, conforme dispõe o art. 300, do Código de Processo Civil.

**Por outro lado, para a efetivação da tutela de urgência de natureza cautelar pode-se decretar arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para assecuração do direito, tudo nos termos do art. 301, do mencionado diploma processual.**

Assim, da análise dos autos e diante dos argumentos fáticos e jurídicos da presente decisão (em especial o seu capítulo 2.3), percebe-se que as provas acostadas demonstram a probabilidade do direito e o risco de dano e resultado útil do processo eleitoral.

Ademais, o *periculum in mora* traduz-se na iminência da realização das Eleições Municipais, a qual não pode esperar um julgamento de mérito.

Ressalto que não há perigo de irreversibilidade dos efeitos desta decisão, conforme § 3º, do art. 300, do diploma processual, até porque continuará se resguardando bem maiores como a vida e a saúde da população como se verá abaixo.

**Assim, há a necessidade de se bloquear o dinheiro público dos Municípios que compõem esta Zona Eleitoral com o fim de se evitar que o erário público financie as campanhas eleitorais.**

**De fato tal solução é um remédio extremo. Mas, pelos elementos dos autos, esta é uma medida proporcional que evitará um mal maior, qual seja, a sangria dos cofres públicos para possivelmente se custear a compra de voto dos candidatos a reeleição ou apoiado pelos respectivos prefeitos.**

**2.5 Da necessidade de se limitar o saque, depósito e transferência em bancos e nas demais instituições e de se limitar o valor em espécie que as pessoas poderão portar**

**Os autos trazem indícios do *modus operandis* dos que usam dinheiro público para fins ilícitos, inicialmente transfere os valores para contas diversas, capilarizando o recurso público em diversas contas, agências e mesmo em bancos diversos, tudo como forma de camuflar o rastro do dinheiro e fugir da fiscalização.**

**Desta forma, como se está a apenas 2 dias das eleições municipais é necessário se restringir o saque em todas as agências da cidade, além das Lotéricas, Correios, e até mesmo as casas comerciais locais que acabam fazendo este tipo de transação.**



Neste sentido, o Novo Código de Processo Civil dispõe que:

**Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:**

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

**Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.**

**Por outro lado, as abordagens feitas pela Polícia Militar tem constatado que diversas pessoas têm transitado na cidade com altas cifras de valores em espécie. Altos valores em espécie, material de campanha, entre outros instrumentos, às vésperas do pleito podem ser indícios de corrupção eleitoral.**

**Desta forma, a fim de facilitar o trabalho de fiscalização da Justiça Eleitoral convém que neste dois dias as pessoas transitem um pouco dinheiro em espécie.**

Por fim, tem-se noticiado que a compra de votos tem-se sido feita também por depósito de valores sem se identificar o depositante.

**2.6 Da necessidade de instar os órgãos de controle diante dos documentos juntados**

Como apontado na inicial, nas Eleições de 2016, no bojo da Ação Cautelar nº 401-27.2016.6.10.0074, foi proferida decisão semelhante a presente. Com os elementos então encontrados, instaram-se os órgãos responsáveis.

Como prolongamento das ações destes órgãos, tem-se notícia que o Ministério Público do Estado ingressou com a ação de improbidade de nº 900-17.2017.8.10.0039. Nesta, o Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro da Polícia Civil do Estado do Maranhão analisou a movimentação financeira, do exercício de 2016, das contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Fundo Municipal de Saúde e Fundo de Assistencial Social do Município de Lago do Junco.

Os peritos concluíram que as operações bancárias irregulares totalizam o montante de R\$ 4.814.487,16 (quatro milhões e oitocentos e quatorze mil e quatrocentos e oitenta e sete reais e dezesseis centavos)<sup>10</sup>.

Neste sentido, o Código de Processo Penal, em seu art. 40, determina que: “Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.”

No caso dos autos, os documentos apontados pela CGU e o RIF trazem indícios de eventual crime de Lavagem de Dinheiro.

Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça leciona acerca da competência para julgar e processar eventual ação penal que trata este tipo de crime. Vejamos:

**Verbete de Súmula nº 208**

Compete a Justiça Federal processar e julgar Prefeito Municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.

**Verbete de Súmula nº 209**

Compete a Justiça Estadual processar e julgar Prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. **CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA INSTAURADO ENTRE JUÍZOS ESTADUAL E FEDERAL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO AJUIZADA POR MUNICÍPIO EM FACE DE EX-PREFEITO.**



MITIGAÇÃO DAS SÚMULAS 208/STJ E 209/STJ. COMPETÊNCIA CÍVEL DA JUSTIÇA FEDERAL (ART. 109, I, DA CF). COMPETÊNCIA ABSOLUTA EM RAZÃO DA PESSOA. PRECEDENTES DO STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

1. No caso dos autos, o Município de Riachão do Jacuípe/BA ajuizou ação de reparação de danos ao patrimônio público contra o espólio de Valfredo Carneiro de Matos (ex-prefeito do município), em razão de irregularidades na prestação de contas de verbas federais decorrentes de convênio firmado entre a União (por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE) e o município autor.

2. A competência para processar e julgar ações de ressarcimento ao erário e de improbidade administrativa relacionadas à eventuais irregularidades na utilização ou prestação de contas de repasses de verbas federais aos demais entes federativos tem sido dirimida por esta Corte Superior sob o enfoque das Súmulas 208/STJ ("Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal") e 209/STJ ("Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal").

3. O art. 109, I, da Constituição Federal estabelece, de maneira geral, a competência cível da Justiça Federal, delimitada objetivamente em razão da efetiva presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes na relação processual. Estabelece, portanto, competência absoluta em razão da pessoa (ratione personae), configurada pela presença dos entes elencados no dispositivo constitucional na relação processual, independentemente da natureza da relação jurídica litigiosa. **Por outro lado, o art. 109, VI, da Constituição Federal dispõe sobre a competência penal da Justiça Federal, especificamente para os crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União, entidades autárquicas ou empresas públicas. Assim, para reconhecer a competência, em regra, bastaria o simples interesse da União, inexistindo a necessidade da efetiva presença em qualquer dos polos da relação jurídica litigiosa.**

4. A aplicação dos referidos enunciados sumulares, em processos de natureza cível, tem sido mitigada no âmbito deste Tribunal Superior.

**A Segunda Turma afirmou a necessidade de uma "distinção (distinguishing) na aplicação das Súmulas 208 e 209 do STJ, no âmbito cível", pois "tais enunciados provêm da Terceira Seção deste Superior Tribunal, e versam hipóteses de fixação da competência em matéria penal, em que basta o interesse da União ou de suas autarquias para deslocar a competência para a Justiça Federal, nos termos do inciso IV do art. 109 da CF".** Logo adiante concluiu que a "competência da Justiça Federal, em matéria cível, é aquela prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, que tem por base critério objetivo, sendo fixada tão só em razão dos figurantes da relação processual, prescindindo da análise da matéria discutida na lide" (excertos da ementa do REsp 1.325.491/BA, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/06/2014, DJe 25/06/2014). No mesmo sentido, o recente julgado da Primeira Seção deste Tribunal Superior: (CC 131.323/TO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/03/2015, DJe 06/04/2015).

5. Assim, nas ações de ressarcimento ao erário e de improbidade administrativa ajuizadas em face de eventuais irregularidades praticadas na utilização ou prestação de contas de valores decorrentes de convênio federal, o simples fato das verbas estarem sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União, por si só, não justifica a competência da Justiça Federal.

6. O Supremo Tribunal Federal já afirmou que o fato dos valores envolvidos transferidos pela União para os demais entes federativos estarem eventualmente sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União não é capaz de alterar a competência, pois a competência cível da Justiça Federal exige o efetivo cumprimento da regra prevista no art. 109, I, da Constituição Federal: (RE 589.840 AgR, Relator(a): Min. CARMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 10/05/2011, DJe-099 DIVULG 25-05-2011 PUBLIC 26-05-2011 EMENT VOL-02530-02 PP-00308).

7. Igualmente, a mera transferência e incorporação ao patrimônio municipal de verba desviada, no âmbito civil, não pode impor de maneira absoluta a competência da Justiça Estadual. Se houver manifestação de interesse jurídico por ente federal que justifique a presença no processo, (v.g. União ou Ministério Público Federal) regularmente



**reconhecido pelo Juízo Federal nos termos da Súmula 150/STJ, a competência para processar e julgar a ação civil de improbidade administrativa será da Justiça Federal.**

8. Em síntese, é possível afirmar que a competência cível da Justiça Federal, especialmente nos casos similares à hipótese dos autos, é definida em razão da presença das pessoas jurídicas de direito público previstas no art. 109, I, da CF na relação processual, seja como autora, ré, assistente ou oponente e não em razão da natureza da verba federal sujeita à fiscalização da Corte de Contas da União.

9. No caso dos autos, não figura em nenhum dos pólos da relação processual ente federal indicado no art. 109, I, da Constituição Federal, e a União, regularmente intimada, manifestou a ausência de interesse em integrar a lide, o que afasta a competência da Justiça Federal para processar e julgar a referida ação.

10. Sobre o tema: AgRg no CC 109.103/CE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 13/10/2011; CC 109.594/AM, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 22/09/2010; CC 64.869/AL, Rel. Min. ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ de 12.2.2007;

CC 48.336/SP, Rel. Min. CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ de 13.3.2006; AgRg no CC 41.308/SP, Rel. Min. DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ de 30.5.2005.

11. Conflito de competência conhecido para declarar a competência do Juízo Estadual.

(CC 142.354/BA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/09/2015, DJe 30/09/2015)

Ademais, o art. 109, inciso V<sup>11</sup>, da Constituição da República também pode atrair a competência da Justiça Federal nos casos de Lavagem de Dinheiro.

Todavia, em que pese todas as críticas doutrinárias acerca da decisão<sup>12</sup>, o Supremo Tribunal Federal, no bojo do Inquérito nº 45435, deliberou que cabe à Justiça Eleitoral processar e julgar crimes comuns (falsidade ideológica, corrupção ativa e passiva, evasão de divisas e lavagem de dinheiro) que apresentam conexão com crimes eleitorais.

Entretanto, no caso dos autos, embora haja indício suficiente de que há verba pública sendo utilizada para financiar campanha eleitoral, não há nos autos elemento que permita inferir de forma peremptória a existência de indícios de crimes eleitorais.

Os fatos dos autos, em tese, ainda podem se subsumir a um ato de improbidade administrativa ou a hipótese do art. 30-A da Lei das Eleições.

Assim faz-se necessário instar os órgãos para se verificar eventual responsabilidade criminal.

Em suma, os autos e as regras de experiência mostram que impõe-se o deferimento da tutela de urgência requerida.

### 3 - DISPOSITIVO

Ante o exposto, com o fim de tutelar a normalidade, igualdade de disputa e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e/ou político (art. 14, § 9º da Constituição da República), e com esteio no artigo 300 e seguintes do Novo Código e na fundamentação supra, DETERMINO:

**1. O imediato bloqueio** de todas as contas de titularidade dos Municípios de Lago da Pedra/Ma, Lago do Junco/Ma, Lagoa Grande do Maranhão/Ma e Lago dos Rodrigues/Ma perante o **Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Bradesco**, especialmente as relativas ao FUNDEB, FPM, SUS, FMS, Complemento União, e demais transferências constitucionais compulsórias, e as contas vinculadas especificamente para pagamento de servidores, **as quais deverão ser desbloqueadas no dia 15 de novembro do corrente ano, depois das 17:00 horas, independente de nova decisão deste juízo;**

**2. O imediato bloqueio** das seguintes contas abaixo relacionadas, **as quais somente deverão ser desbloqueadas no dia 15 de Novembro do corrente ano, depois das 17:00 horas, independente de nova decisão deste juízo:**



a) Banco do Brasil (agência nº 1087-1, conta nº 446000-6 , conta nº 16786-X, conta nº 16787-8, conta nº 16788-6, conta nº 14974-8, conta nº 26736-8, conta nº 8960-5, conta nº 14550-5);

b) Caixa Econômica Federal (agência nº 0767, conta nº 006021810000100);

c) Banco Bradesco (agência nº 1117, conta nº 001612337000112).

3 A intimação dos Bancos do Brasil e Bradesco, da cidade de Lago da Pedra/Ma, e Caixa Econômica Federal da cidade de Bacabal/Ma, nas pessoas dos respectivos gerentes ou de quem às vezes fizer, dando-lhes ciência desta decisão, para o imediato cumprimento;

4. O cumprimento da presente ordem de bloqueio no prazo de 01:00 (uma) hora depois da intimação, devendo o Oficial de Justiça aguardar na agência perante o gerente a efetivação desta, colhendo documentos comprobatórios a fim de juntar aos autos, tudo como forma de comprovar a sua real efetivação;

Ademais, nos termos do art. 139, inciso IV, e art. 297, ambos do Código de Processo Civil e do capítulo 2.5 desta decisão, DETERMINO:

5. a limitação de saque a R\$ 200,00 (duzentos reais) por pessoa por dia em todas as agências bancárias, nos Correios, nas casas lotéricas, nos correspondentes bancários, de Lago da Pedra, Lago do Junco e Lagoa Grande do Maranhão, sob pena de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a cada transação que desrespeite o limite ora fixado;

6. abstenção de todos as agências bancárias, Correios, Lotéricas de realizarem transferência e depósitos, sob pena de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a cada transação que desrespeite o limite ora fixado;

7. a abstenção de casas comerciais das Cidades de Lago da Pedra, Lago do Junco, Lagoa Grande do Maranhão e Lago dos Rodrigues, de atuarem como se fossem instituições financeiras, efetuarem saques, depósitos, transferências de valores em favor de seus clientes ou terceiros, seja através de cartão de crédito ou débito, etc, sob pena de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a cada transação que desrespeite a presente ordem, além de eventual a apuração do crime previsto no art. 16 da Lei Federal nº 7.492/1986<sup>13</sup>;

8. Nas cidades de Lago da Pedra, Lago do Rodrigues, Lago do Junco e Lagoa Grande do Maranhão, até às 17 horas do dia 15 de Novembro de 2020, cada pessoa somente poderá portar no máximo R\$ 200,00 (duzentos) reais em espécie.

**Em consonância com o disposto no art. 139, inciso IV, e art. 297, ambos do Código de Processo Civil, fixo multa no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) em caso de descumprimento ou atraso injustificado da presente ordem de bloqueio pelos Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Bradesco, sem prejuízo da imediata prisão em flagrante pelo crime de desobediência e o previsto no Art. 347 do Código Eleitoral.**

Os valores de todas as multas ora fixadas deverão ser revertidos ao Fundo Estadual de Direitos Difusos.

Ademais, em caso de necessidade especial de desbloqueio de alguma verba, no sentido de cumprir obrigação urgente, que não possa esperar até as 17:00 horas, do dia 15 de Novembro do corrente ano, este Juízo determinará a respectiva movimentação, diante da demonstração concreto direito a ser tutelado, como em casos que visam tutelar o direito a vida ou a saúde.

Para tanto, em casos de necessidade fora do horário do expediente forense, o interessado poderá fazer contato telefônico com a Justiça Eleitoral através do número (99) 98450-4449.

**Deve o Cartório Eleitoral usar o meio de comunicação cabível para fazer as ordens previstas no itens 1.5 e 1.6 a todos que devem cumprir -la (casas lotéricas, correios, correspondentes bancários e casas**



comerciais que passaram a fazer as vezes de banco depois que a agência do Banco do Brasil de Lago da Pedra foi explodido, das quatro Cidades que compõem essa zona eleitoral, quais sejam: Lago da Pedra, Lago do Junco, Lagoa Grande do Maranhão e Lago dos Rodrigues.

Remeta-se cópias dos autos à i) Procuradoria Geral de Justiça, ii) Procuradoria Regional da República e iii) Procuradoria Regional Eleitoral, para providências cabíveis, tendo em vista os indícios de lavagem de dinheiro, tudo nos termos do art. 40 do Código de Processo Penal<sup>14</sup> e art. 356, § 1º do Código Eleitoral.

Ademais, com esteio no, oficie-se remetendo uma cópia destes autos à Superintendência Regional da Polícia Federal do Maranhão<sup>15</sup>, à 1ª Promotoria de Justiça de Lago da Pedra, e ao Ministério Público Eleitoral, o primeiro na Capital, os dois últimos nesta Cidade, com o fim de se apurar eventual responsabilidade por ilícitos criminais, por improbidade administrativa e por eventual ilícito eleitoral (art. 30-A da Lei das Eleições).

Por outro lado, o processo trata de interesse público, assim deve seguir tramitando sem sigredo de justiça. Entretanto, quanto aos documentos remetidos pela Controladoria Geral da União e Tribunal Superior Eleitoral/Unidade de Inteligência Financeira, estes devem continuar sob sigilo.

Justo por si tratar de interesse público e que requer fiscalização de toda sociedade, remeta-se cópia desta sentença para a Assessoria de Comunicação do Tribunal Regional Eleitoral e a todas as coligações desta Zona, tudo com o fim de divulgar as determinações aqui exaradas.

Remeta-se também cópia desta decisão para as rádios e televisões locais, solicitando especialmente a divulgação do item 8 do dispositivo: 'Nas cidades de Lago da Pedra, Lago do Rodrigues, Lago do Junco e Lagoa Grande do Maranhão, até às 17 horas do dia 15 de Novembro de 2020, cada pessoa somente poderá portar no máximo R\$ 200,00 (duzentos) reais em espécie.'

**Após o transcurso do prazo da contestação, voltem-me os autos conclusos.**

**Registre-se. Publique-se. Intimem-se.**

**Cópia da presente decisão servirá de mandado de intimação.**

**Cumpra-se com a urgência que o caso requer.**

Lago da Pedra-Ma, 13 de novembro de 2020, às 14:30 horas.

Juiz Marcelo Santana Farias  
Titular da 74ª Zona Eleitoral/Lago da Pedra/MA

<sup>1</sup> Art. 35. Compete aos juízes:

IV – fazer as diligências que julgar necessárias à ordem e presteza do serviço eleitoral;

V – tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas verbalmente ou por escrito, reduzindo-as a termo, e determinando as providências que cada caso exigir;

<sup>2</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:



(...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada 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.

3 O Nobre Deputado: Relato Chocante (E Verdadeiro) de Como Nasce, Cresce e se Perpetua um Corrupto na Política Brasileira, Marlon Reis, Editora, Leya.

4 Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.

5 Crimes de lavagem de dinheiro/ Marcelo Batlouni Mendroni – 4ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 211 e 228/233.

6 O Nobre Deputado: Relato Chocante (E Verdadeiro) de Como Nasce, Cresce e se Perpetua um Corrupto na Política Brasileira, Marlon Reis, Editora, Leya, fls. 21/22 e 61/63.

7 Direito Eleitoral, José Jairo Gomes, 12ª Edição, São Paulo: Atlas, 2016, fls. 232/233 e 713/714.

8 Abuso de poder, igualdade e eleição: o direito eleitoral em perspectiva. Filipe Ferreira Lima Lins Caldas. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, fls. 130/138, 149/151, 153/157, 159, 160, 163/164, 165/168.

9 <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-se-pode-julgar-sem-atentar-para-a-realidade-politica-afirma-fulx,70001831216>, acessado em 13.11.2020

10 Diante da ordem de grandeza de tal cifra, fato que se admira e consterna é verificar-se que a Cidade de Lago do Junco possui pouco mais de 10.000 (dez mil) habitantes. Daí a pergunta lógica: O que se imaginar que ocorre nas grandes metrópoles?

11 V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

12 Algumas das quais inclusive remetem as lições mais comezinhas de Alessandro Baratta.

13 Crime contra o Sistema Financeiro Nacional: Lei Federal nº 7.492/1986.

Art. 16. Fazer operar, sem a devida autorização, ou com autorização obtida mediante declaração (Vetado) falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 1º Considera-se instituição financeira, para efeito desta lei, a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação,

14 Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

15 Resolução Nº 23.396/2013 Tribunal Superior Eleitoral:

Art. 2º A Polícia Federal exercerá, com prioridade sobre suas atribuições regulares, a função de polícia judiciária em matéria eleitoral, limitada às instruções e requisições dos Tribunais e Juízes Eleitorais.

