



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 1718-21.2014.6.15.0000

PROCEDÊNCIA: JOÃO PESSOA - PB
RECORRENTE: COLIGAÇÃO A VONTADE DO POVO
RECORRIDO: RICARDO VIEIRA COUTINHO
RECORRIDA: ANA LÍGIA COSTA FELICIANO
RECORRIDO: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB) - ESTADUAL
RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

PARECER ND Nº 6.963/2017
Nº 116.289/PGE

EMENTA: ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL EM ANO ELEITORAL. PROGRAMA NÃO EXECUTADO NO EXERCÍCIO FINANCEIRO ANTERIOR. DESEQUILÍBRIO À DISPUTA ELEITORAL. CARACTERIZAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONFIGURAÇÃO. CASSAÇÃO DO MANDATO DO TITULAR E DO VICE. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE.

1. Caracteriza conduta vedada a implantação de benefício fiscal em ano eleitoral, que não estava em execução orçamentária no exercício financeiro anterior, nos termos do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97.
2. Não caracteriza conduta vedada a execução de Programa de Recuperação Fiscal decorrente de Convênio celebrado em âmbito nacional pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, uma vez que tal ato não decorre da vontade exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, mas de deliberação de todos os entes federados.
3. Não caracteriza conduta vedada a execução de programa fiscal já em execução em exercício financeiro anterior ao ano eleitoral, uma vez que se amolda à exceção prevista na parte final do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.
4. Configura abuso de poder político, a hipótese em que o Chefe do Poder Executivo autoriza a implementação de programa de remissão fiscal em ano eleitoral, beneficiando significativa parcela da população e utilizando o feito como instrumento de obtenção de votos na sua campanha eleitoral à reeleição.
5. O reconhecimento da prática de abuso de poder, nas eleições majoritárias, implica cassação dos mandatos do titular e do vice, uma vez que o vício afeta a própria legitimidade das eleições.
6. A sanção de inelegibilidade decorrente da prática de abuso de poder possui caráter pessoal, e somente deve ser aplicada àquele que praticou o ato, dele participou ou a ele anuiu.
7. Parecer pelo **parcial provimento** do recurso ordinário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator,

Trata-se de recurso ordinário interposto pela Coligação A VONTADE DO POVO contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba que julgou improcedentes os pedidos formulados em ação de investigação judicial eleitoral, por entender que as condutas narradas pelo investigador não caracterizam a conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, tampouco abuso de poder, nos termos do acórdão assim ementado (fls. 527-v/529):

ELEIÇÕES 2014. AIJE. PRÁTICA DE ABUSO DE PODER POLÍTICO EM BENEFÍCIO DO GOVERNADOR-CANDIDATO À REELEIÇÃO CONSISTENTE NA EDIÇÃO DE TRÊS MEDIDAS PROVISÓRIAS PREVENDO: A REMISSÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS, VINCULADOS À AUTARQUIA ESTADUAL DE TRÂNSITO/DETRAN; RENÚNCIAS FISCAIS DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS, RELATIVOS AO ICMS, DISPENSADO OU REDUZINDO MULTAS, JUROS E DEMAIS ACRÉSCIMOS LEGAIS, REFERENTES A FATOS GERADORES DO EXERCÍCIO ANTERIOR AO ANO DA ELEIÇÃO E RENÚNCIA FISCAL DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS RELATIVOS AO ICMS, PARA INCREMENTO DE PROGRAMA DE INCENTIVO A CLUBES DE FUTEBOL - "PROGRAMA GOL DE PLACA". INSUFICIÊNCIA DOS MEIOS DE PROVA DE QUE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS TENHAM SIDO EDITADAS COM FINS ELEITÓRIOS E QUE VIÉSSEM A CONFIGURAR ABUSO DE PODER ECONÔMICO E/OU POLÍTICO E, AINDA, CONDUTA VEDADA, CONSIDERANDO A EXIGÊNCIA DE REQUISITOS OBJETIVOS PARA A CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DE CASSAÇÃO DE DIPLOMA E DE INELEGIBILIDADE.

As severas sanções de inelegibilidade e de cassação de mandato eletivo conquistado nas urnas, previstas na LC nº 64/90, pela alegada prática de abuso de poder econômico ou de autoridade ou, ainda, por suposta conduta vedada, só devem ser aplicadas em situações extremas, quando ficar comprovadas lícitas e robusta, máxime após a edição da LC nº 135/2010, considerando que o reconhecimento dos ilícitos, além de ensejar a sanção de cassação de diploma, afasta o político das disputas eleitorais pelo longo prazo de oito anos.

Comprovado que as renúncias fiscais empreendidas pelo Governo do Estado, através de Medidas Provisórias, editadas em ano eleitoral, atenderam às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e repetiram uma política continuada, originada e executada em exercícios financeiros anteriores, de estímulo à arrecadação e diminuição do passivo fiscal, julgam-se improcedentes os pedidos de inelegibilidade e de cassação de diploma dos candidatos a governador e a vice-governador, pela ausência de prova de que as Medidas Provisórias tinham intenção meramente eleitoreira, de forma a beneficiar o governador-candidato à reeleição.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Em suas razões, a Coligação aduz que as provas colacionadas aos autos demonstram a prática da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, bem como o abuso de poder político, uma vez que o recorrido RICARDO VIEIRA COUTINHO, então Governador do Estado da Paraíba, teria concedido benefícios fiscais à população em período vedado, com evidente viés eleitoral. A imputação se baseia em três fatos: **a)** renúncia de créditos tributários referentes ao IPVA, taxa de prevenção contra incêndio e salvamento e taxa de serviço sobre licenciamento anual e taxa de diária de veículos apreendidos, mediante a edição da MP nº 215/2013, convertida na Lei 10.312/2014, alterada pela MP nº 226/2014; **b)** renúncia de créditos tributários referentes ao ICMS, mediante edição da MP nº 225/2014 e; **c)** renúncia de créditos tributários, referentes ao Programa Gol de Placa, alterado pela Lei nº 10.321/2013.

Contrarrazões às fls. 2.149/2.186; 2.187/ 2.238 e 2.239/2.276.

Representação regular (fl. 549) e interposição tempestiva (fls. 1.692 e 1.969). No mérito, o recurso comporta parcial provimento.

II

A representação imputa aos recorridos a prática da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei das Eleições, bem como abuso do poder político, nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, sob a alegação de que o então Governador do Estado da Paraíba, RICARDO VIEIRA COUTINHO, teria concedido benefícios fiscais no ano eleitoral de 2014, visando a beneficiar sua campanha à reeleição no pleito de 2014. A rigor, os ilícitos apontados seriam os seguintes:

1. Edição das Medidas Provisórias nº 215/2013 e 226/2014, remindo os créditos tributários, constituídos ou não, vencidos até 31 de dezembro de 2013, decorrentes de IPVA; Taxa de Prevenção contra Incêndio e Salvamento; Taxa de Serviço sobre o Licenciamento Anual de Veículos; Taxa de Diária, em depósito, de veículos apreendidos;
2. Edição da Medida Provisória nº 225/2014, dispensa e/ou redução de juros, multa e demais acréscimos legais relacionamos ao ICMS;
3. Edição da Lei nº 10.231/2013, que promoveu alterações do Programa Gol de Placa, consistente na dedução de ICMS devido



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

pelos contribuintes patrocinadores dos clubes profissionais de futebol do Estado da Paraíba.

Passemos à análise, em separado, das condutas apontadas como ilícitas:

Medidas Provisórias nº 215/2013 e 226/2014:

A Medida Provisória nº 215 foi publicada em 30.12.2013 e alcançou os créditos tributários vencidos até 31 de dezembro de 2013, decorrentes de IPVA; taxa de prevenção contra incêndio e salvamento; taxa de serviço sobre o licenciamento anual de veículos; taxa de diária, em depósito, de veículos apreendidos, nos seguintes termos:

Art. 1º Ficam **remitidos** os créditos tributários, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, inclusive ajuizados, vencidos até 31 de dezembro de 2013, decorrente dos tributos abaixo relacionados, de responsabilidade dos proprietários de motocicletas e de motonetas nacionais, com até 150 (cento e cinquenta) cilindradas, cadastradas no Registro Nacional de Veículos Automotores – Paraíba:

- I – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- II – Taxa de Prevenção contra Incêndio e Salvamento;
- III – Taxa de Serviço sobre o Licenciamento Anual de Veículos;
- IV – Taxa de Diária, em depósito, de veículos apreendidos.

§ 1º Para os efeitos do “caput” entende-se como crédito tributário o principal, a multa e respectivos acréscimos legais, nos termos da legislação vigente.

§ 2º O benefício a que se refere o “caput” deste artigo fica limitado à propriedade de um veículo por beneficiário, ainda que adquirido, na modalidade de arrendamento mercantil ou “leasing”, e mesmo que esteja apreendido nos pátios do Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba - DETRAN-PB.

Art. 2º A remissão de que trata o art. 1º desta Medida Provisória só poderá ser concedida a contribuintes pessoas físicas que:

- I – apresentem, até 31 de maio de 2014, comprovantes de quitação integral do IPVA, da Taxa de Licenciamento, da Taxa de Prevenção contra Incêndio e Salvamento e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, relativos ao exercício financeiro de 2014;
- II – não possuam impedimento no Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM);
- III – apresentem quitação das multas de trânsito relacionadas ao veículo,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

independente da responsabilidade pelas infrações cometidas;
IV – com relação aos veículos apreendidos, atendam aos requisitos e às condições de segurança estabelecidos pelo Código de Trânsito e demais normas do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN.

Como se vê, o benefício fiscal contemplou os proprietários de motocicletas e de motonetas nacionais, com até 150 (cento e cinquenta) cilindradas, desde que comprovado o pagamento do tributo referente ao exercício de 2014 e, ainda, a quitação das multas de trânsito eventualmente relacionadas ao veículo.

A referida Medida Provisória foi convertida na Lei nº 10.312, publicada em 16.5.2014. Em momento posterior, 29.5.2014, o recorrido RICARDO VIEIRA COUTINHO editou a Medida Provisória nº 226, estendendo novo prazo para o pagamento do tributo referente ao exercício de 2014 (até 15.12.2014) e, ainda, autorizando o seu parcelamento em até 6 (seis) parcelas mensais e sucessivas.

No sentir do recorrente, a concessão do benefício fiscal se amolda ao conteúdo proibitivo do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, que possui a seguinte redação:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Inicialmente, cumpre esclarecer que não há dúvidas de que a remissão de crédito tributário ou qualquer modalidade de programa de recuperação fiscal, a depender das circunstâncias do caso concreto, pode ser interpretada como distribuição de benefício, nos termos da legislação eleitoral.

A rigor, esse Tribunal Superior, quando da resposta à Consulta nº 1531-69/DF, de relatoria do Min. Marco Aurélio, assentou que “[a] norma do § 10 do artigo 73 Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do Município bem como o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

encaminhamento à Câmara de Vereadores de projeto de lei, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes". Já, quando do julgamento da Consulta nº 368-15/DF, o TSE entendeu, nos termos do voto do Min. Gilmar Mendes, que "a validade ou não de lançamento de Programa de Recuperação Fiscal (Refis) em face do disposto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, deve ser apreciada com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto".

Na espécie, é evidente que, em pleno ano eleitoral, foi concedido benefício fiscal a eleitores do Estado da Paraíba. Sabe-se, ademais, que esse programa possuía previsão legal: Lei nº 10.312/2014. Resta aferir se este já estava em execução orçamentária no exercício anterior ao pleito.

Conforme bem delineado no acórdão regional, práticas semelhantes têm sido adotadas no Estado da Paraíba desde o ano de 2006, com a edição da Lei nº 8.079/2006. Sobrevieram, na sequência, as Medidas Provisórias nº 173/2011 (7.5.2011), 179/2011 (14.7.2011) e 191/2012 (4.3.2012). Por fim, foram editadas as Medidas Provisórias ora impugnadas (215/2013 e 226/2014). Para fins de aferição se houve ou não continuidade de política pública, passemos à análise da MP nº 191/2012, convertida na Lei nº 9.678/2012, que assim dispôs:

Art. 1º Ficam reduzidos os juros e a multa de mora e concedido parcelamento de débitos tributários, e taxas do DETRAN-PB, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, inclusive ajuizados, vencidos até 31 de dezembro de 2011, dos proprietários de Veículos Automotores, relacionados:

I – ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;

II – à Taxa de prestação de serviços do DETRAN, nos termos do anexo I da Lei nº 7.656 de 10 de setembro 2004.

[...]

Art. 2º O débito tributário, corrigido monetariamente, poderá ser recolhido em até 12 (doze) parcelas, da seguinte forma:

I – com redução de 100% (cem por cento) dos acréscimos legais para quitação em parcela única;

II – com redução de 80% (oitenta por cento) dos acréscimos legais para quitação em até 03 (três) parcelas;

III – com redução de 60% (sessenta por cento) dos acréscimos legais para quitação em até 06 (seis) parcelas;

IV – com redução de 40% (quarenta por cento) dos acréscimos legais para quitação em até 12 (doze) parcelas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Verifica-se que o programa fiscal vigente antes da MP nº 215/2013 alcançava apenas os juros e a multa de mora referentes ao IPVA e às taxas de prestação de serviços do DETRAN-PB, bem como o parcelamento de débitos de tributos vencidos até 31.12.2011. A toda evidência, no sistema anterior, não foram remitidos os créditos tributários relativos ao IPVA e taxas do DETRAN, como aconteceu com o programa fiscal previsto na MP nº 215/2013.

A MP nº 215/2013, convertida na Lei nº 10.312/2014, criou, a bem da verdade, nova benesse social que, no exercício financeiro anterior, não estava vigente no Estado da Paraíba. Trata-se de programa totalmente distinto do anteriormente executado, porquanto reduzir juros e multas de tributos não adimplidos não equivale a remitir o próprio crédito tributário. É dizer, no ano anterior às eleições, o Governo da Paraíba somente tinha autorização para reduzir os juros e multas do IPVA e taxas do DETRAN, não sendo possível o perdão total da dívida relativa a esses tributos. É indiscutível, pois, que se está diante de benefício distinto, com alcance muito superior àquele anteriormente praticado.

No ponto, é importante ressaltar que a legislação eleitoral é clara ao estabelecer exceção apenas aos "programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária **no exercício anterior**", ou seja, o parâmetro é justamente o exercício financeiro antecedente ao ano eleitoral.

Dito isso, não se desconhece o conteúdo da MP nº 173/2011, convertida na Lei nº 9.382/2011, que também autorizou a remissão dos créditos tributários referentes ao IPVA e taxas do DETRAN-PB vencidos até 31.12.2010, estabelecendo os seguintes requisitos: a) quitação integral dos tributos referentes ao exercício de 2011; b) motocicletas e motonetas nacionais de 150 cilindradas; c) comprovação de que o proprietário do bem não possui rendimento mensal superior a dois salários-mínimos. No entanto, esse Programa não pode ser utilizado como parâmetro para aplicação da exceção prevista na parte final do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, tendo em vista que: **i)** esse benefício **não** estava vigente no exercício financeiro anterior às Eleições de 2014 e; **ii)** o programa era restrito aos contribuintes com renda não superior a dois salários-mínimos, requisito este não previsto na MP nº 215/2013, que contemplava todos os proprietários de motocicletas e motonetas nacionais com até 150 cilindradas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Portanto, não há dúvidas de que a Medida Provisória nº 215/2013 introduziu nova modalidade de benefício fiscal no Estado da Paraíba em ano eleitoral, o que é vedado, nos termos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

É importante frisar que, ao contrário do que foi pontuado pelo TRE-PB, o caráter impessoal e genérico do benefício não elide sua ilicitude, porquanto a legislação eleitoral veda qualquer forma de distribuição de bens, estando presente, ou não, o viés eleitoreiro. A rigor, para a configuração das condutas elencadas no artigo 73 da Lei das Eleições, basta a comprovação da sua prática, sendo prescindível a demonstração de sua potencialidade lesiva, a qual é inerente ao ilícito.

Nesse sentido, é o firme entendimento desse Tribunal Superior:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CANDIDATOS AOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO. CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL VEICULADA EM PERÍODO VEDADO (ART. 73, VI, b, DA LEI DAS ELEIÇÕES). APLICAÇÃO DE MULTA. VIOLAÇÃO AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL. NÃO OCORRÊNCIA. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO DEMONSTRAM CIÊNCIA E PARTICIPAÇÃO DO RECORRENTE (ENTÃO PREFEITO). MODIFICAÇÃO DA CONCLUSÃO DA CORTE REGIONAL. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS NOS 7/STJ E 279/STF. POTENCIALIDADE LESIVA DA CONDUTA. DESNECESSIDADE. CARÁTER INFORMATIVO DO CONTEÚDO. REDUÇÃO DA MULTA AO SEU MÍNIMO LEGAL. NÃO CABIMENTO. DESPROVIMENTO.

1. A publicidade institucional é vedada nos três meses que antecedem ao pleito, independentemente de haver em seu conteúdo caráter informativo, educativo ou de orientação social (art. 37, § 1º, da CF/88), ressalvadas as exceções previstas em lei (AgR-REspe 447-86/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe de 23.9.2014 e AgR-REspe nº 1440-90/PR, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe de 20.3.2015).

2. A conduta vedada descrita no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 reclama, para sua configuração, apenas a realização do ato ilícito, tornando-se desnecessária a comprovação de potencialidade lesiva (AgR-REspe nº 208-71/RS, de minha relatoria, DJe de 6.8.2015 e AgR-REspe nº 447-86/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe de 23.9.2014).

3. In casu, o Tribunal de origem assentou o conhecimento e a participação dos gestores municipais na propaganda institucional. A inversão do julgado, a fim de entender que o Recorrente não teve ciência ou não participou da conduta, demandaria o reexame do acervo fático-probatório dos autos, providência incabível na via especial, ex vi dos Enunciados das Súmulas nº 279/STF e nº 7/STJ.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

4. A emissão de convites em nome da prefeitura, com a logomarca do órgão, noticiando a inauguração de obra pública e a entrega de viaturas evidencia a autoria do então prefeito na conduta vedada insculpida no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições.
5. Sendo o gestor municipal candidato à reeleição beneficiário e autor da conduta ilícita, não prevalece a tese acerca da necessidade de litisconsórcio passivo necessário com os demais agentes públicos envolvidos na conduta vedada.
6. É incabível a redução da multa aplicada, quando fundamentada a decisão que fixa o seu valor (AgR-REspe nº 25.912/PB, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 10.3.2008).
7. Agravo regimental desprovido¹.

Em outras palavras, ainda na hipótese em que o escopo do agente público não tenha sido o de angariar votos, certo é que sua conduta beneficiou determinada candidatura, causando desequilíbrio ao pleito.

No entanto, esse não é o caso dos autos. A finalidade espúria é evidente, porquanto a medida provisória, lançando mão do recebimento de receita em valor expressivo, foi publicada no último dia de 2013 (31.12.2013), com vistas a ter eficácia justamente no ano eleitoral, em que o recorrido visava sua reeleição. Ademais, conforme delineado acima, o benefício trouxe nova benesse ao contribuinte (remissão dos débitos tributários), não prevista no programa vigente no ano anterior. Outrossim, a confirmar o caráter eleitoreiro da medida, verifica-se que, no ano seguinte, foi sancionada pelo recorrido a Lei nº 10.516/2015, alterada pela MP nº 238/2015, a qual restringiu o benefício fiscal "às motocicletas e motonetas com até 50 (cinquenta) cilindradas".

Diante das circunstâncias do caso concreto, não há dúvidas de que o recorrido RICARDO VIEIRA COUTINHO, ao editar as Medidas Provisórias nº 215/2013 e 226/2014, praticou a conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, o que impõe a aplicação de multa, nos termos do § 4º desse dispositivo legal.

Do mesmo modo, não se discute a responsabilização de RICARDO VIEIRA COUTINHO, porquanto, na qualidade de Governador do Estado da Paraíba, foi ele quem editou as Medidas Provisórias em evidência, bem como sancionou a Lei Estadual nº 10.312/2014. Por outro lado, não há como imputar o

1 TSE: AgR-REspe nº 477-62/AL, rel. Min. Luiz Fux, DJE em 12.9.2016, p. 34.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

ilícito à recorrida ANA LÍGIA COSTA FELICIANO, uma vez que esta sequer fazia parte do Governo da Paraíba na época dos fatos, não havendo indícios de que, de algum modo, tenha participado das irregularidades.

Medida Provisória nº 225/2014:

A Medida Provisória nº 225 foi publicada em 29.4.2014 e instituiu o Programa de Recuperação de Créditos Tributários, autorizando a dispensa ou redução de juros, multas e demais acréscimos legais decorrentes do ICMS, cujos fatos geradores tenham ocorrido até dezembro de 2013.

Contata-se que a referida Medida Provisória decorreu do Convênio ICMS nº 39/2014, celebrado na 215ª Reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e autorizou os “Estados da Paraíba e do Maranhão a instituir programa de recuperação de créditos tributários destinados a dispensar ou reduzir juros, multas e demais acréscimos legais previstos na legislação tributária, e a conceder parcelamento de débito fiscal, relacionados ao ICMS”.

O mencionado convênio foi celebrado de acordo com a Lei Complementar nº 24/75, que dispõe que as “isenções de imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas **nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal**”. Estabelece, ademais, que:

Art. 4º - Dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação dos convênios no Diário Oficial da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o Poder Executivo de cada Unidade da Federação publicará decreto ratificando ou não os convênios celebrados, **considerando-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo assinalado neste artigo.**

§ 1º - **O disposto neste artigo aplica-se também às Unidades da Federação cujos representantes não tenham comparecido à reunião em que hajam sido celebrados os convênios.**

§ 2º - Considerar-se-á rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação ou, nos casos de revogação a que se refere o art. 2º, § 2º, desta Lei, pelo Poder Executivo de, no mínimo, quatro quintos das Unidades da Federação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Como se pode verificar, os termos do convênio não decorreram da vontade exclusiva do Chefe do Poder Executivo do Estado da Paraíba, mas da conjugação de interesses de todos os entes federados. Aliás, a LC nº 24/75 prevê, inclusive, a ratificação tácita do acordo na hipótese de ausência de manifestação do Poder Executivo local no prazo de 15 dias. Assim, não se pode dizer que a implantação do REFIS tinha como pano de fundo o alcance de interesse pessoal do recorrido, revelando-se, na verdade, ser uma efetivação de política pública de âmbito nacional.

Dessa forma, a despeito de o Programa não ter sido executado no exercício financeiro anterior, o caso concreto exige uma análise sistemática da legislação eleitoral e tributária, que nos leva à conclusão de que não restou caracterizada a conduta vedada.

Projeto Gol de Placa – Lei nº 10.321/2013:

Os recorrentes alegam que a Lei nº 10.321/2013 promoveu modificações substanciais no Programa Gol de Placa até então regulado pela Lei nº 8.567/2008, passando a caracterizar “simples programa de distribuição gratuita de bens” (fl. 2.022), contrariando o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Não assiste razão ao recorrente neste ponto.

O Programa Gol de Placa foi instituído pela Lei nº 8.567/2008, cujo escopo, nos termos do art. 1º, foi o de “incentivar o Futebol Profissional do Estado da Paraíba, através da captação de recursos pelos clubes profissionais integrantes da Primeira Divisão do Campeonato Paraibano de Futebol, junto aos contribuintes do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)”. Desde então, o programa vem sendo executado ininterruptamente.

É bem verdade que a Lei nº 10.321/2013 promoveu alterações na legislação até então vigente, contudo, ao reverso do que sustentado pelo recorrente, estas não foram relevantes, conforme se verifica no seguinte quadro comparativo, que destaca as principais modificações:

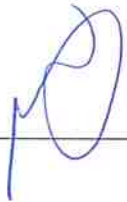


MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

| LEI Nº 8.567/2008 | LEI Nº 10.321/2013 |
|--|--|
| <p>Art. 1º O Programa Gol de Placa é destinado a incentivar o Futebol Profissional do Estado da Paraíba, através da captação de recursos pelos clubes profissionais integrantes da Primeira Divisão do Campeonato Paraibano de Futebol, junto aos contribuintes do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).</p> <p>Parágrafo único. Para fins desta Lei, considera-se Primeira Divisão do Campeonato Paraibano de Futebol o evento organizado e dirigido pela Federação Paraibana de Futebol – FPF.</p> | <p><i>Sem alteração</i></p> |
| <p>Art. 2º Os recursos captados pelos clubes beneficiários do Programa Gol de Placa, junto aos contribuintes patrocinadores, serão enquadrados na condição de antecipação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), podendo ser deduzidos mensalmente do tributo devido pelo contribuinte patrocinador, sob a forma de crédito fiscal, desde que a dedução, em cada mês de recolhimento, não ultrapasse o percentual de 5% (cinco por cento) calculado sobre o imposto recolhido no mês anterior.</p> <p>§ 1º Para fazer jus ao crédito fiscal de que trata o caput deste artigo, o contribuinte patrocinador deverá atender às seguintes exigências:</p> <p>I – encontrar-se adimplente relativamente às suas obrigações principais e acessórias perante o Erário Estadual;</p> <p>II – solicitar autorização à Secretaria de Estado da Receita para o uso do crédito fiscal, mediante apresentação de comprovação de que recolheu a respectiva importância, no mês anterior</p> | <p>Art. 2º Os recursos captados pelos clubes beneficiários do Programa Gol de Placa junto aos contribuintes patrocinadores poderão ser deduzidos do ICMS, mensalmente, no percentual de até 5% (cinco por cento) do imposto recolhido no mês anterior.</p> <p>§ 1º Para fazer jus à dedução de que trata o “caput” deste artigo, o contribuinte patrocinador deverão atender às seguintes exigências:</p> <p>I – encontrar-se adimplente relativamente às suas obrigações principais e acessórias perante o Erário Estadual;</p> <p>II – solicitar autorização à Secretaria de Estado da Receita - SER para o uso da dedução em valor não superior ao percentual definido pelo Programa Gol de Placa, previsto no “caput” deste artigo, ocasião em que deverá comprovar que os recursos foram repassados aos clubes beneficiários definidos no art. 1º, no mês anterior ao da respectiva dedução;</p> <p>III – manter, sob sua guarda e à disposição da Secretaria de Estado da Receita, pelo prazo de 05 (cinco) anos, a contar do primeiro dia útil após o exercício financeiro em que fizer o uso da dedução, os comprovantes de</p> |



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

| | |
|---|---|
| <p>ao da utilização, em favor de clubes beneficiários definidos no art. 1º desta Lei, em valor não superior aos limites definidos pelo Programa Gol de Placa;</p> <p>III - manter, sob sua guarda e à disposição da Secretaria de Estado da Receita, os comprovantes de recolhimento dos valores objeto de sua participação no Programa Gol de Placa, devidamente acompanhados dos despachos de autorização de uso do referido crédito pelo prazo de 05 (cinco) anos, a contar do primeiro dia útil após o exercício financeiro em que fizer o uso do crédito fiscal.</p> <p>§ 2º Observados os limites previstos nesta Lei, o contribuinte patrocinador poderá liberar os recursos e fazer o uso do crédito, de acordo com uma das formas a seguir:</p> <p>I - integralmente, deduzido, a título de crédito, o respectivo valor do ICMS a ser recolhido, em número de parcelas que será definido pela Secretaria de Estado da Receita;</p> <p>II - parceladamente, na forma autorizada pela Secretaria de Estado da Receita.</p> <p>§ 3º Os recursos decorrentes dos patrocínios serão recolhidos em conta-corrente bancária aberta no banco gestor dos recursos do Estado especificamente para essa finalidade, em nome do Programa Gol de Placa, com subtítulo em nome do clube beneficiário, cujos extratos deverão ser encaminhados mensalmente pelos clubes beneficiários à Controladoria Geral do Estado.</p>  | <p>recolhimento dos valores objeto de sua participação no Programa Gol de Placa, devidamente acompanhados dos despachos de autorização de uso da referida dedução.</p> <p>§ 2º Os contribuintes patrocinadores poderão liberar os recursos e fazer o uso da dedução, de acordo com uma das formas a seguir:</p> <p>I - integralmente;</p> <p>II - parceladamente, na forma autorizada pela Secretaria de Estado da Receita.</p> <p>§ 3º O valor dos recursos recebidos pelos clubes beneficiários será convertido em ingressos que serão trocados por cupons fiscais de consumidores finais, pessoas físicas, na forma da legislação específica, sem prejuízo do disposto no § 4º deste artigo.</p> <p>§ 4º Os clubes deverão reservar uma parcela de ingressos para serem distribuídos à população que participe do Programa Bolsa Família, observadas as regras estabelecidas em Decreto do Poder Executivo.</p> <p>§ 5º Os clubes beneficiários do Programa Gol de Placa serão responsáveis pelos postos de troca dos ingressos por cupons fiscais, devendo divulgar, com antecedência, os horários e os locais de funcionamento.</p> <p>§ 6º Os postos de troca deverão cadastrar os cupons fiscais nos termos de layout disponibilizado pela Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer - SEJEL, informando, no mínimo, os seguintes dados:</p> <p>I - nome e CPF do consumidor final;</p> <p>II - número do cadastro do Programa Bolsa Família, quando aplicável;</p> <p>III - número do cupom fiscal (COO);</p> <p>IV - inscrição estadual da empresa emissora do cupom fiscal;</p> <p>V - valor do cupom fiscal.</p> <p>§ 7º Os dados cadastrados na forma do § 6º deste artigo serão enviados pelos clubes, por meio magnético, no prazo de até 08 (oito) dias úteis após o jogo, à</p> |
|---|---|



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

| | |
|-------|---|
| | SEJEL, com a listagem dos torcedores beneficiados pelo programa e o boletim oficial dos jogos registrados na Confederação Brasileira de Futebol - CBF e Federação Paraibana de Futebol - FPF, demonstrando a quantidade de presentes que usufruíram do Programa Gol de Placa. § 8º O clube que descumprir as regras previstas nesta Lei ou em sua legislação regulamentadora ficará impedido de participar do Programa no ano subsequente, sem prejuízo da responsabilidade cível ou criminal referente à conduta praticada. |
| [...] | [...] |

Em suma, o Programa Gol de Placa autoriza a dedução do ICMS, no limite de 5% do imposto recolhido no mês anterior, aos contribuintes patrocinadores do futebol profissional do Estado da Paraíba. Quanto a este aspecto não houve alteração legislativa. A rigor, a modificação primordial, objeto do inconformismo do recorrente, é a constante do § 3º do art. 2º.

Pois bem. Durante a vigência da Lei 8.567/2008, os valores captados pelos clubes beneficiários eram recolhidos em uma conta-corrente no banco gestor dos recursos do Estado. Com a Lei nº 10.231/2013, estabeleceu-se que esses valores seriam convertidos em ingressos à população, que seriam trocados mediante apresentação de cupom fiscal dos consumidores finais. No entanto, não foram promovidas mudanças nos seguintes aspectos: a) beneficiário direto (clubes profissionais da primeira divisão do Campeonato Paraibano e patrocinadores); b) as exigências para a adesão ao programa; c) o percentual de redução do ICMS no limite de 5% do valor arrecadado no mês anterior.

Dessa forma, não há como afirmar que houve alteração significativa no Programa. Note-se que a conversão dos valores captados pelos clubes em ingressos não desnatura o Programa, porquanto, ao fim e ao cabo, o beneficiário direto é sempre o clube profissional de futebol, que assim já o era desde 2008. É importante ressaltar que a Lei nº 10.231/2013 não ensejou nova renúncia de receita do Estado, alterando, tão somente, a forma como os valores arrecadados seriam aplicados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Ademais, comprovou-se que o Programa estava em execução orçamentária no exercício financeiro anterior, conforme delineado pela Procuradoria Regional Eleitoral, fl. 1.539:

Com referência, especificamente, à execução orçamentária do Programa Gol de Placa, ao visualizarmos a informação encaminhada pelo então Secretário de Estado da Receita através do ofício n. 701/15 – SER, lançada no arquivo 'GoldePlacaValor.pdf' constante da mídia acostada aos autos à fl. 1.378, percebe-se facilmente que os valores liberados, quando da execução do aludido programa, manteve-se dentro dos limites fixados para os valores autorizados os respectivos normativos no curso do primeiro mandato da gestão do investigado RICARDO VIEIRA COUTINHO (2011-2014). Foi autorizado, durante o ano eleitoral, o valor de R\$ 3.000,00 (três milhões de reais), mas liberado R\$ 1.846.852,87 (um milhão, oitocentos e quarenta e seis mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e oitenta e sete centavos), valor esse inferior aos liberados nos anos de 2012 e 2013, indicando uma diminuição do montante de recursos aplicados na execução do citado programa.

Dessa forma, conclui-se que o Programa Gol de Placa se amolda à exceção prevista na parte final do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, não caracterizando, portanto, conduta vedada.

Abuso de Poder Político:

Conforme exposto, no sentir desta Procuradoria Geral Eleitoral, das três condutas apontadas como ilícitas, apenas as Medidas Provisórias nº 215/2013 e 226/2014 caracterizaram conduta vedada. Resta saber se o fato configura abuso de poder.

Nos termos do inciso XVI do art. 22 da LC nº 64/90, “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.

No caso concreto, o programa de benefício fiscal instituído pelo recorrido visou a beneficiar todos os proprietários de motocicletas e de motonetas nacionais, com até 150 cilindradas. A respeito do alcance da medida, mostram-se relevantes as ponderações lançadas pelo Desembargador Leandro



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

dos Santos, ao proferir seu voto (vencido), fls. 1.789/1.790:

Apenas para argumentar, em 157 municípios paraibanos, o número de motocicletas ultrapassa a quantidade de carros, segundo levantamento do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) divulgado em 14.7.2014. O número representa 70% dos 223 municípios do Estado. Os dados não consideram motocicletas abaixo de 50 cilindradas que não são registradas.

Em 19 municípios, as motos chegam a representar mais de 75% da frota. Os 10 municípios paraibanos com maior proporção de motos sobre carros são Santana de Mangueira (82,1%), Bom Sucesso (80,7%), Curral Velho (80,3%), São Domingos de Pombal (78,8%), Poço José de Moura (78,2%), Santa Inês (78,1%), Brejo da Cruz (77,7%), Poço Dantas (77,5%), São José do Bonfim (77,1%) e Carrapateira (76,8%).

As motocicletas já são 438.712, representando 43,4% da frota. O crescimento é de 744,29% em relação a dezembro de 2000, quando havia 51.962 motocicletas registradas no Detran-PB.

Em João Pessoa estão registrados 311.012 veículos, sendo 226.330 carros e 84.682 motocicletas (27,2% da frota). Em campina Grande, as motocicletas representam 36,5% da frota. São 147.892 veículos registrados, sendo 93.909 carros e 53.983 motocicletas. Dados noticiados no sítio do DETRAN na internet (www.detran.pb.gov.br).

E não vou incluir nessa análise as chamadas "cinquentinhas", cuja frota é de cerca de 58 mil, e que pode ser maior, segundo notícia vinculada no site <http://www.jornaldaparaiba.com.br>, que cita dados da Diretoria de Operações do DETRAN-PB.

Se é certo que a Paraíba tem quase 500 mil motos, qualquer Medida Provisória que abra espaço para PERDOAR débitos relacionados ao IPVA desses veículos e outras taxas cobradas pelo DETRAN-PB, ficando-se como único requisito o pagamento do IPVA do ano subsequente, no caso, o de 2014, ano da eleição, tem indiscutivelmente repercussão no eleitorado.

Conforme destacado, existem aproximadamente 438.000 motocicletas no Estado da Paraíba, das quais **409.000 possuem até 150 cilindradas**, conforme notícia publicada no sítio eletrônico do Governo da Paraíba (fl. 75). É dizer, o benefício fiscal tinha potencialidade para atingir nada menos do que quatrocentos mil contribuintes! É bem verdade que nem todos os proprietários aderiram ao benefício fiscal. A respeito, o DETRAN-PB, por meio do ofício de fl. 560, encaminhou os documentos de fls. 561/1.023, dos quais se infere que por volta de **36.000 contribuintes aderiram ao programa de benefício fiscal** instituído pelas Medidas Provisórias nº 215/2013 e 226/2014. Ainda segundo o DETRAN-PB (fl. 1.380), "o valor dos créditos tributários remitidos em decorrência da Medida Provisória nº 215/2013 totalizou R\$ 27.118.614,34 (vinte e sete



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

milhões e cento e dezoito mil seiscentos e quatorze reais e trinta e quatro centavos), enquanto o da Medida Provisória nº 226/2014 foi de R\$ 5.132.112,21 (cinco milhões cento e trinta e dois mil cento e doze reais e vinte e um centavos)”, ou seja, o perdão total das dívidas alcançou a exorbitante cifra de **R\$ 32.250.726,55** (trinta e dois milhões duzentos e cinquenta mil setecentos e vinte e seis reais e cinquenta e cinco centavos).

Observa-se, ademais, que a concessão desses benefícios foi explorado pelos recorridos durante a campanha eleitoral, conforme se verifica na publicidade extraída do sítio www.ricardo40.com.br (fl. 115), que descreve o discurso proferido por RICARDO COUTINHO durante passeata realizada no Município de Patos:

[...] Ninguém fez mais do que eu pelos motociclistas, perdendo as dívidas dos que pagarem o último IPVA, concedendo seis mil habilitações gratuitas, e anistiando o IPVA e demais taxas para agricultores e pescadores.

A veiculação do discurso não se limitou ao sítio vinculado à campanha dos recorridos, tendo percorrido outros canais de comunicação, sempre com uma abordagem positiva do evento (fls. 119/121).

Outrossim, durante o debate promovido pela Rádio Arapuan FM, em 22.9.2014, o recorrido mais uma vez utilizou a concessão do benefício como instrumento para angariar votos:

[...] Eu isentei pescadores do pagamento de IPVA, ressuscitei a isenção para agricultores proprietários de motos até 200 cilindradas, perdoei todas as dívidas, todas as dívidas passadas, de IPVA, taxa de bombeiros, das mais diversas taxas que existe, em relação as motos de até 150 cilindradas seja elas de onde fosse, para poder ajudar as pessoas a se regularizarem [...]

E não é só. Houve veiculação de publicidade institucional sobre o benefício fiscal (fl. 75), bem como diversas outras matérias jornalísticas (fls. 76/107), de modo a não deixar dúvidas quanto à repercussão positiva da medida para a campanha eleitoral dos recorridos no pleito de 2014.

Essas circunstâncias evidenciam, portanto, gravidade suficiente para macular a normalidade e a legitimidade do pleito. Ora, a nenhum outro candidato



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

foi conferido instrumento tão poderoso de persuasão do eleitorado, o que causa, indiscutivelmente, desequilíbrio na disputa, dada a disparidade de armas utilizadas pelos concorrentes. Conforme acentuado pelo Min. Gilmar Mendes, “[a] normalidade e a legitimidade do pleito, previstas no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, decorrem da ideia de igualdade de chances entre os competidores, entendida como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem a qual se compromete a própria essência do processo democrático”².

É curial acentuar a importância da implementação de políticas públicas dessa natureza, que estimulam a arrecadação fiscal e permitem a regularização do contribuinte perante o fisco. Entretanto, o lançamento dessas medidas deve pautar-se, exclusivamente, no interesse público, jamais como meio de obtenção de voto, influenciando na liberdade de voto do eleitor – essencial para a higidez do processo democrático.

Na espécie, não se vislumbra disputa igualitária, diante do flagrante uso da máquina pública em benefício de determinada candidatura, o que impõe o reconhecimento do abuso de poder político, aplicando-se as sanções de cassação dos mandatos dos recorridos e a declaração de inelegibilidade de RICARDO VIERA COUTINHO, protagonista e responsável direto pelos fatos de que trata a demanda em tela. Ressalte-se que não é hipótese de incidência da sanção de inelegibilidade para ANA LÍGIA COSTA FELICIANO, ante a inexistência de elementos nos autos que indiquem sua participação no ilícito ou anuência direta a ele.

III

Ante o exposto, o parecer é pelo **parcial provimento** do recurso ordinário.

Brasília, 02.05.2017


NICOLAU DINO
Vice-Procurador-Geral Eleitoral

2 TSE: AC nº 101-77/RO, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJE em 13.12.2016.